

Universität Bremen
Fachbereich Politikwissenschaft

**Die normativen Grundbegriffe der Alterssicherung in
Deutschland**

***Eine diskursanalytische Rekonstruktion der Reformdebatten
2001, 2004 und 2007***

Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
durch den
Promotionsausschuss Dr. rer. pol.
der Universität Bremen

vorgelegt von Jonas Friedrich M.A.
geb. am 05.02.1982

Bremen, 29. September 2015
Prüfungskolloquium am 24. Mai 2016

Erster Gutachter: Prof. Dr. Frank Nullmeier
Zweiter Gutachter: Prof. Dr. Gerhard Bäcker

Inhalt

Kapitel 1: Einleitung.....	8
1.1 Logik des Vorgehens.....	10
1.2 Aufbau der Arbeit.....	14
Kapitel 2: Theoretische Grundlagen.....	16
2.1 Das Konzept der Wissenspolitologie	17
2.2 Das Konzept der wissenssoziologischen Diskursanalyse.....	19
2.3 Das Konzept der Veto-Begriffe	24
Kapitel 3: Argumentationsstrategien und Sprecherpositionen	28
3.1 Theoretische Modellierung der Aussagekategorien	28
3.2 Methodik der Sprecherpositionenanalyse	30
Kapitel 4: Der alterssicherungspolitische Diskurs der 2000er Jahre	32
4.1 Das Altersvermögensgesetz: Der Diskurs von Juli 2000 bis Juni 2001	32
4.1.1 Vorlauf: Rentenkonsensgespräche.....	32
4.1.2 Parlamentarischer Prozess	34
4.1.3 Positionale Dualität I: Transformationsbefürworter vs. Transformationsgegner.....	36
4.1.4 Positionale Dualität II: Regierung vs. Opposition	42
4.1.5 Inhaltliche Auswertung	51
4.2 Das RV-Nachhaltigkeitsgesetz: Der Diskurs von September 2003 bis Juni 2004	74
4.2.1 Vorlauf: Agenda 2010 und Rürup-Kommission	74
4.2.2 Parlamentarischer Prozess	80
4.2.3 Positionale Dualität I: Transformationsbefürworter vs. Transformationsgegner	85
4.2.4 Positionale Dualität II: Regierung vs. Opposition	89
4.2.5 Inhaltliche Auswertung	97
4.3 Das RV-Altersgrenzanpassungsgesetz: Der Diskurs von Oktober 2006 bis Juni 2007.....	113
4.3.1 Vorlauf: Vorgezogene Neuwahlen und Bildung der Großen Koalition	113
4.3.2 Parlamentarischer Prozesses	117
4.3.3 Positionale Dualität I: Transformationsbefürworter vs. Transformationsgegner	120
4.3.4 Positionale Dualität II: Regierung vs. Opposition	122
4.3.5 Inhaltliche Auswertung	129
Kapitel 5: Methodisches Vorgehen der Begriffsanalyse	142
5.1 Materialsammlung/Datensatzerstellung	144
5.2 Auswahl der Untersuchungsbegriffe und Kategorienbildung	148
5.3 Festlegen der Analyseeinheiten	149

5.4 Autocodieren	151
5.5 Erste Code-Überprüfung und Zuordnung der Sprechercodes	151
5.6 Zweite Code-Überprüfung und Zuordnung der Begriffscodes.....	152
5.7 Dritte Code-Überprüfung und Zuordnung der Diskurscodes.....	153
5.8 Quantitative Auswertung der Codes	154
5.9 Feinanalyse der Begriffsverwendungsmuster	156
Kapitel 6: Phänomenstruktur und normative Grundbegriffe.....	158
6.1 Quantitative Analyse der aggregierten Daten.....	158
6.2 Feinanalyse: Das Wörterbuch der alterssicherungspolitischen Grundbegriffe	166
6.2.1 Die traditionellen Wertbegriffe des Sozialgesetzbuches	167
6.2.1.1 Sicherheit.....	167
6.2.1.2 Gerechtigkeit.....	175
6.2.2 Die systemischen Wertbegriffe der Rentenversicherung	187
6.2.2.1 Leistung	188
6.2.2.2 Gleichheit	195
6.2.2.3 Solidarität	201
6.2.3 Die neuen Wertbegriffe der Alterssicherung	210
6.2.3.1 Verantwortung	210
6.2.3.2 Nachhaltigkeit	215
6.2.3.3 Flexibilität	221
6.2.4 Armut als Anti-Wert	225
Kapitel 7: Zusammenfassung und Ausblick	231
Anhang	249
Liste der zitierten Zeitungsartikel.....	252
Verwendete Literatur	254

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Diskursformationen als Diskursblume	13
Abbildung 2: Diskurswürfel nach Jung	146
Abbildung 3: Absolute Häufigkeiten im Zeitverlauf	161
Abbildung 4: Relative Häufigkeiten im Zeitverlauf, Bezug: alle Untersuchungsbegriffe	162
Abbildung 5: Relative Häufigkeiten im Zeitverlauf, Bezug: alle Wörter im Textkorpus	162
Abbildung 6: Achsen des Sicherheitsbegriffs und Sicherheitsvarianten im Textkorpus	170
Abbildung 7: Relationen des Sicherheitsbegriffs	175
Abbildung 8: Achsen des Gerechtigkeitsbegriffs	180
Abbildung 9: Relationen des Gerechtigkeitsbegriffs	187
Abbildung 10: Relationen des Leistungsbegriffs	195
Abbildung 11: Relationen des Gleichheitsbegriffs	201
Abbildung 12: Achsen des Solidaritätsbegriffs	205
Abbildung 13: Relationen des Solidaritätsbegriffs	210
Abbildung 14: Relationen des Verantwortungsbegriffs	215
Abbildung 15: Relationen des Nachhaltigkeitsbegriffs	221
Abbildung 16: Relationen des Flexibilitätsebegriffs	225
Abbildung 17: Relationen des Armutsbegriffs	230

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Unterscheidung der Aussagekategorien	30
Tabelle 2: Chronologie des AVmG und des AVmEG	36
Tabelle 3: Übersicht des rhetorischen Argumentationssets der SPD	43
Tabelle 4: Übersicht des rhetorischen Argumentationssets der Grünen.....	44
Tabelle 5: Übersicht des rhetorischen Argumentationssets der CDU/CSU.....	46
Tabelle 6: Übersicht des rhetorischen Argumentationssets der FDP	50
Tabelle 7: Übersicht des rhetorischen Argumentationssets der PDS	50
Tabelle 8: Liste der angesprochenen Inhalte in den Debatten zum AVmG und AVmEG	53
Tabelle 9: Hauptaussagen in den Debatten um die Förderung der privaten Vorsorge	59
Tabelle 10: Rentenanpassungsformeln der gesetzlichen Rentenversicherung seit 1957.....	64
Tabelle 11: Hauptaussagen in den Debatten um Beitragssatz, Rentenniveau und Verteilungswirkung	67
Tabelle 12: Hauptaussagen in den Debatten um die Kindererziehungszeiten und die Hinterbliebenenrente.....	72
Tabelle 13: Hauptaussagen in den Debatten um die Einführung der Grundsicherung	74
Tabelle 14: Chronologie zum Zweiten und Dritten SGB VI Änderungsgesetz	83
Tabelle 15: Chronologie des RV-NHG	85
Tabelle 16: Übersicht des rhetorischen Argumentationssets der SPD	92
Tabelle 17: Übersicht des rhetorischen Argumentationssets der Grünen.....	93
Tabelle 18: Übersicht des rhetorischen Argumentationssets der CDU/CSU.....	94
Tabelle 19: Übersicht des rhetorischen Argumentationssets der FDP	95
Tabelle 20: Übersicht des rhetorischen Argumentationssets der PDS	96
Tabelle 21: Liste der angesprochenen Inhalte in den Debatten zum RV-NHG	98
Tabelle 22: Hauptaussagen in den Debatten um Beitragssatz und Rentenniveau	103
Tabelle 23: Hauptaussagen in den Debatten um Rentenbesteuerung und Verteilungswirkungen	105
Tabelle 24: Hauptaussagen in den Debatten um Systementwicklung und kapitalgedeckte Vorsorge	108
Tabelle 25: Hauptaussagen in den Debatten um Erziehungszeiten und Alterssicherung der Frauen	109
Tabelle 26: Hauptaussagen in den Debatten um die Schwankungsreserve	111
Tabelle 27: Hauptaussagen in den Debatten um Frühverrentung und Eintrittsalter	112
Tabelle 28: Chronologie des Beitragsgesetzes 2007	116
Tabelle 29: Chronologie des RV-AGAG.....	119
Tabelle 30: Das taktisch-rhetorische Argumentationsset der CDU/CSU.....	124
Tabelle 31: Das taktisch-rhetorische Argumentationsset der SPD	126
Tabelle 32: Das taktisch-rhetorische Argumentationsset der FDP	127
Tabelle 33: Das taktisch-rhetorische Argumentationsset der PDS	128
Tabelle 34: Das taktisch-rhetorische Argumentationsset der Grünen.....	129
Tabelle 35: Liste der angesprochenen Inhalte in den Debatten zum RV-AGAG	130

Tabelle 36: Hauptaussagen in den Debatten zum Renteneintrittsalter.....	132
Tabelle 37: Hauptaussagen in den Debatten zum Rentenübergang.....	134
Tabelle 38: Hauptaussagen in den Debatten zu den Ausnahmen der Altersgrenzenanhebung ...	136
Tabelle 39: Hauptaussagen in den Debatten zu den Beschäftigungschancen älterer ArbeitnehmerInnen.....	139
Tabelle 40: Arbeitspakete der Inhaltsanalyse	144
Tabelle 41: Wortfrequenzen der Teiltextrkorpora	155
Tabelle 42: Beispielrechnung zur Bestimmung der relativen Begriffshäufigkeiten	155
Tabelle 43: Die Häufigkeiten der Untersuchungsbegriffe (absolut und relativ)	159
Tabelle 44: Typologie der untersuchten Wertbegriffe.....	159
Tabelle 45: Absolute Begriffsnennungen pro Partei	164
Tabelle 46: Relative Begriffsnennungen pro Partei in Prozent	164
Tabelle 47: Sicherheitsvarianten im Zeitverlauf.....	172
Tabelle 48: Sicherheitsvarianten nach Parteien.....	173
Tabelle 49: Relationen des Sicherheitsbegriffs	175
Tabelle 50: Theoretische Gerechtigkeitsvarianten nach Achsen gruppiert	180
Tabelle 51: Gerechtigkeitsvarianten im Zeitverlauf	185
Tabelle 52: Gerechtigkeitsäußerungen nach Parteien	186
Tabelle 53: Relationen des Gerechtigkeitsbegriffs.....	187
Tabelle 54: Leistungsvarianten im Zeitverlauf	190
Tabelle 55: Leistungsvarianten nach Parteien	193
Tabelle 56: Relationen des Leistungsbegriffs.....	195
Tabelle 57: Gleichheitsvarianten im Zeitverlauf	198
Tabelle 58: Gleichheitsvarianten nach Parteien.....	200
Tabelle 59: Relationen des Gleichheitsbegriffs	201
Tabelle 60: Solidaritätsvarianten.....	205
Tabelle 61: Solidaritätsvarianten nach Parteien	206
Tabelle 62: Anteil der Variante Versicherungssolidarität am normativen Vokabular der Parteien	209
Tabelle 63: Relationen des Solidaritätsbegriffs.....	210
Tabelle 64: Verantwortungsvarianten nach Parteien	214
Tabelle 65: Relationen des Verantwortungsbegriffs.....	215
Tabelle 66: Nachhaltigkeitsvarianten im Zeitverlauf.....	217
Tabelle 67: Nachhaltigkeitsvarianten nach Parteien.....	219
Tabelle 68: Relationen des Nachhaltigkeitsbegriffs	221
Tabelle 69: Flexibilitätsvarianten im Zeitverlauf	223
Tabelle 70: Flexibilitätsvarianten nach Parteien	224
Tabelle 71: Relationen des Flexibilitätsbegriffs.....	225
Tabelle 72: Armutsvarianten im Zeitverlauf.....	227
Tabelle 73: Armutsvarianten nach Parteien.....	229
Tabelle 74: Relationen des Armutsbegriffs	230

Abkürzungsverzeichnis

AVmEG	Altersvermögensergänzungsgesetz
AVmG	Altersvermögensgesetz
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMGS	Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung
BR	Bundesrat
BR-Drs.	Bundesrat-Drucksache
BReg	Bundesregierung
BR-PP.	Bundesrat-Parlamentsprotokoll
BT	Bundestag
BT-Drs.	Bundestag-Drucksache
BT-PP.	Bundestag-Parlamentsprotokoll
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DM	Deutsche Mark
DRV	Deutsche Rentenversicherung
EU	Europäische Union
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
GDV	Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft
GG	Grundgesetz
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GO	Geschäftsordnung
GRV	Gesetzliche Rentenversicherung
IGBCE	Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖTV	Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
pAV	private Altersvorsorge
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
RRG	Rentenreformgesetz
RV-AGAG	Rentenversicherungs-Altersgrenzenanpassungsgesetz
RV-NHG	Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SoVD	Sozialverband Deutschland
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SZ	Süddeutsche Zeitung
VdK	Sozialverband VdK Deutschland
VDR	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger
WASG	Arbeit & soziale Gerechtigkeit - Die Wahlalternative
WB	Wertbegriff
WDA	Wissenssoziologische Diskursanalyse

Kapitel 1: Einleitung

Im vergangenen Jahr feierte die „neue deutsche Alterssicherungspolitik“ (Schmähl 2006) ihr 15-jähriges Jubiläum. Mit der Verabschiedung des Altersvermögens- und Altersvermögensergänzungsgesetzes im Jahr 2001 leitet die Politik eine Serie von Rentenreformen ein, die das System der Alterssicherung im Verlauf der 2000er Jahre grundlegend transformieren und zu einem Mehrsäulen-System nach internationalem Vorbild umbauen. 15 Jahre später ist der Paradigmenwechsel der Alterssicherungspolitik institutionell vollzogen und das System finanziell stabilisiert. Fraglich ist jedoch, ob der institutionelle Wandel des Systems auch von den BürgerInnen angenommen wird und die Menschen auf der Handlungsebene dazu bewegt, sich gemäß des neuen alterssicherungspolitischen Leitbildes zu verhalten. Aktuelle Daten zur Verbreitungsquote privater und betrieblicher Vorsorgeprodukte lassen Zweifel an der Internalisierung des neuen Leitbildes durch die Betroffenen aufkommen¹. Es lässt sich seit den 2000er Jahren ein konstanter Pessimismus der Menschen in Deutschland gegenüber der Funktionsfähigkeit des gesetzlichen Rentensystems beobachten. Diese negative Erwartungshaltung führt allerdings nicht dazu, dass die Menschen sich flächendeckend durch ergänzende Vorsorgeprodukte absichern. Weniger als die Hälfte der Menschen im erwerbsfähigen Alter besitzt einen privaten oder betrieblichen Vorsorgevertrag, so dass der Paradigmenwechsel auf der Umsetzungsebene der EndverbraucherInnen nur unvollständig vollzogen wird (Corneo et al. 2015, BMAS 2015). Die anhaltenden Niedrigzinsen im Zuge der europäischen Finanz- und Staatsschuldenkrise tragen zu einer weiteren Verunsicherung der BürgerInnen bezüglich ihrer Alterssicherung bei und lassen einen weiteren Ausbau der ergänzenden Vorsorge in naher Zukunft unwahrscheinlich erscheinen.

Die Umsetzungsdefizite der neuen deutschen Alterssicherungspolitik lassen die Frage nach der ursprünglichen Rechtfertigung des Paradigmenwechsels wieder auf die Tagesordnung treten. Zu diesem Zweck rekapituliert die hier vorgelegte Studie einen Ausschnitt des alterssicherungspolitischen Diskurses der 2000er Jahre und versucht, die zentralen Argumente des Transformationsdiskurses zu reproduzieren. 14 Jahre nach der „Jahrhundertreform“ von 2001 sind die Vertrauenswerte des Alterssicherungssystems in der Bevölkerung prekär (Schmitz/Friedrich 2015). Gut 125 Jahre nach Schaffung des staatlichen Alterssicherungssystems in Deutschland stehen die Menschen nicht nur der gesetzlichen Rentenversicherung kritisch gegenüber, sondern verlieren zunehmend auch ihr Vertrauen in die alternativen Absicherungsformen. Neuere demoskopische Erhebungen zeigen, dass immer weniger Menschen private Absicherung als ideale Form der Altersvorsorge empfinden und immer weniger Menschen planen, ihre privaten Vorsorgeanstrengungen auszubauen. Die jährlich im Auftrag der Postbank vom Allensbach-Institut durchgeführten repräsentativen Befragungen zum Vorsorgeverhalten in Deutschland ergeben, dass 2012 nur noch 24 Prozent der BürgerInnen die private Vorsorge als „ideale Form der Alterssicherung“ bewerten und 42 Prozent der Menschen ihre private Vorsorge nicht mehr erweitern wollen (Postbank 2012). Zum Misstrauen der Menschen gegenüber dem staatlichen Rentensystem kommt seit einigen Jahren also ein ähnlich starkes Misstrauen gegenüber der ergänzenden Vorsorge hinzu. Das

¹ Für diesen Hinweis danke ich Prof. Dr. Silke Bothfeld von der Hochschule Bremen. Für weitere hilfreiche Anmerkungen danke ich Isabelle Thomas von der Otto-Friedrich-Universität Bamberg und Ingo Schäfer von der Arbeitnehmerkammer Bremen.

Alterssicherungssystem wird demzufolge auch nach seinem Umbau zum Mehssäulen-Modell von der Bevölkerung als stark defizitär wahrgenommen, woraus sich weiterer Reformbedarf ableitet. Eine Institution, die dauerhaft das Vertrauen der Betroffenen verliert, ist keine stabile Institution, auch wenn ihre Finanzierung mittelfristig gesichert ist.

Zur nachhaltigen Stabilisierung des Alterssicherungssystems ist neben der finanziellen Stabilisierung auch ein normativer Konsens der Systembetroffenen über die Ziele des Systems notwendig. Nur wenn die Menschen der Funktionsfähigkeit des Systems vertrauen und die normative Zielsetzung des Systems teilen, kann das Alterssicherungssystem dauerhaft Bestand haben. Zurzeit ist jedoch nicht eindeutig geklärt, wie die Ziele des Systems definiert werden. Im Transformationsdiskurs der 2000er Jahre rückt das Ziel der Systemerhaltung in den Mittelpunkt der politischen Aufmerksamkeit. Die Aufrechterhaltung des Systems selbst, nicht der Wohlstand der vom System Versicherten, wird zur Priorität des Alterssicherungsdiskurses. Die Zielsetzung der Lebensstandardsicherung als Grundlage des staatlichen Rentensystems wird aufgegeben und die Systemerhaltung zum übergeordneten Politikziel erklärt. Den BürgerInnen wird von der Politik vermittelt, dass sie ihren Lebensstandard nur noch werden halten können, wenn sie zusätzliche Anteile ihres Einkommens für die eigene Alterssicherung aufwenden. Die Lebensstandardsicherung wandelt sich von einem Ziel der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) zu einem Ziel des mehrgliedrigen Alterssicherungssystems, das nur durch zusätzliche finanzielle Anstrengungen der BürgerInnen erreicht werden kann. Während die GRV versicherungspflichtig Beschäftigten in Zukunft nur noch ein Rentenniveau von 43 Prozent vor Steuern gewährleisten soll, liegt das Ziel der Lebensstandardabsicherung nun im Verantwortungsbereich der Menschen selbst. Die Frage eines über die reine Selbsterhaltung hinausgehenden Systemziels bleibt hingegen zurzeit unbeantwortet.

Die Legitimation des GRV-Systems wird prekär, da ein Rentenniveau von 43 Prozent für viele Versicherte nicht einmal Schutz vor Altersarmut gewährleisten kann, weshalb sich zunehmend mehr Menschen die Frage stellen werden, warum sie Beiträge in ein Zwangssystem zahlen sollen, das ihnen nicht einmal mehr diese Sicherheit bieten kann. Der Politik, aber auch der Rentenversicherung selbst, ist daher dringend geraten, sich die Frage des Systemziels neu zu stellen und zu definieren, welchen Wert ein Pflichtversicherungssystem in einer heterogener werdenden Gesellschaft haben kann. Die zunehmende Ungleichverteilung gesellschaftlichen Wohlstands bringt ein System, das auf einem Äquivalenzprinzip aufgebaut ist, an seine Grenzen, wenn der Sinn der Beitragszahlung für viele Menschen abhandenkommt. Ein Teil der Versichertenschaft wird auch in Zukunft gut abgesichert sein, wohingegen ein immer größer werdender Teil der BeitragszahlerInnen keinen Vorteil aus der Versicherung ziehen kann. Mit einem Rentenniveau von 43 Prozent werden auch langjährige Beitragszahlungen für viele Menschen nur Rentenansprüche auf Sozialhilfeniveau ergeben. Im Endergebnis werden damit langjährige BeitragszahlerInnen mit Personen gleichgestellt, die kaum oder gar keine Beiträge zum System geleistet haben. Die Politik nähert sich diesem Problem jedoch zurzeit nur halbherzig mit kosmetischen Maßnahmen an und plant, Menschen, die sowohl langjährig Beiträge zur GRV gezahlt haben als auch Verträge mit privaten Finanzunternehmen geschlossen haben, symbolisch über die Sozialhilfeschwelle zu heben. Diese Maßnahmen werden nicht ausreichen, um das Vertrauen der Menschen in das Alterssicherungs-

system zurückzugewinnen. Notwendig ist stattdessen eine großangelegte Diskussion der Systemziele und der gesellschaftlichen Werte, die durch das System sicher gestellt werden sollen.

Diese Studie soll zu dieser notwendigen Diskussion einen Beitrag leisten, indem sie die Argumente des Transformationsdiskurses der 2000er Jahre reproduziert und auf ihre normativen Bestandteile hin untersucht. Die Ziele der Studie sind zum einen, eine detaillierte Auflistung der Hauptargumente der wichtigsten alterssicherungspolitischen Diskursstränge zu dokumentieren, und aus dem Argumentationsverhalten der beteiligten Akteure zum anderen die normativen Grundbegriffe der Alterssicherung abzuleiten. Die Definition neuer Systemziele wird nur erfolgreich kommuniziert werden können, wenn sie argumentativ in den Rahmen etablierter systemischer Wertbegriffe eingebettet wird und ein normativer gesellschaftlicher Konsens über den Sinn der Pflichtversicherung erreicht werden kann. Die Ziele dieser Studie sind daher, neben einer Übersicht über die Sachargumente der Transformationsphase, ein Wörterbuch der normativen Grundbegriffe zu erstellen, die im Alterssicherungsdiskurs die meiste Aufmerksamkeit generieren können.

Zentraler Gedanke bei dem Vorhaben ist, dass sich die Institutionen der Alterssicherung in stetigem Fluss befinden und durch tägliches Handeln von Menschen reproduziert werden. Daraus folgt, dass auch die Wertgrundlagen des Systems einem stetigen Wandel unterliegen und konstant diskursiv (re)formuliert werden (vgl. Nullmeier/Rüb 1993). Der Prozess der stetigen (Re)Formulierung der normativen Grundlagen lässt sich am besten durch die Rekonstruktion der Institutionenbeschreibungen durch handelnde Akteure analysieren. Alterssicherungspolitische Akteure versuchen ihre Ideen, Interessen und Vorschläge in öffentlichen Aushandlungsprozessen zu bewerben und verfolgen dabei zum einen das Ziel, andere Akteure zu überzeugen bzw. „auf ihre Seite zu ziehen“ (Bildung von Diskurskoalitionen) und zum anderen, die Öffentlichkeit von ihren Sichtweisen zu überzeugen, um gesellschaftliche Mehrheiten zu organisieren. Aus der Gesamtheit der strategischen Sprechhandlungen, dem Diskurs, lassen sich dann die normativen Grundlagen der verhandelten Institution ableiten. Aus der spontanen Ordnung² der normativen Argumente, die Akteure im alterssicherungspolitischen Diskurs verwenden, lassen sich die normativen Grundlagen des Systems zu bestimmten historischen Zeitpunkten rekonstruieren.

1.1 Logik des Vorgehens

Ein Alterssicherungssystem ist ein System, dass Menschen gegen das „Lebensrisiko“ Alter absichern soll. Unabhängig von seiner konkreten Ausgestaltung ist es immer ein administratives Regelsystem, das nur durch die alltäglichen Handlungsroutinen seiner Mitglieder existiert (Nullmeier/Rüb 1993: 53). Die Institution Alterssicherung existiert demnach nicht von sich aus, sondern wird durch die Handlungen von Menschen (re)produziert. Da menschliches Handeln in nicht-autoritären Systemen auf mehr oder weniger freiwilliger Basis geschieht, ist das Fortbestehen von Institutionen auf die Folgebereitschaft (*compliance*) der handelnden Akteure angewiesen. Als

² Der Begriff der spontanen Ordnung soll symbolisieren, dass Diskurse zwar durch Akteurshandlungen erzeugt werden, aber kein Akteur in der Lage ist Diskurse intentional zu steuern. Diskurse sind soziale Erzeugnisse, „die nicht auf die Intentionalität erzeugender Subjekte zurück geführt werden können.“ (Keller 2011: 128)

Grundlage von Folgebereitschaft soll der Begriff der Legitimation gelten: Akteure sind dann bereit, Institutionen zu (re)produzieren, wenn sie deren Existenz als legitim bewerten. Im Idealfall erfüllt eine Institution dabei vier Anforderungen, durch die Legitimität als hergestellt gelten kann: Legalität, normativer Konsens, Akzeptanz und Effizienz (vgl. Schmitz/Friedrich 2015). Legalität ist dabei das am wenigsten anspruchsvolle Kriterium und beschreibt einen Zustand der Regelkonformität. Werden institutionelle Veränderungen unter Berücksichtigung der bestehenden Gesetzeslage vollzogen, so ist dem Kriterium der Legalität genüge getan. Das Kriterium des normativen Konsenses bezieht sich auf die Anerkennung der Systemziele durch die Betroffenen, während das Kriterium der Akzeptanz auf die Anerkennung der Systemgestaltung durch die Systemmitglieder zielt. Effizienz als Legitimationskriterium meint wiederum, dass das vorhandene Systemdesign besser dafür geeignet ist, die kollektiv akzeptierten Systemziele zu erreichen als andere Systemkonfigurationen (ebd.).

Diese Arbeit soll die Legitimationsdimension des normativen Konsenses im Bereich der Alterssicherung näher untersuchen. Es wird angenommen, dass Systeme auf dieser Ebene dann als legitim gelten können, wenn die den Zielen des Systems unterliegenden normativen Grundlagen von den Adressaten des Regelsystems geteilt werden. Im Idealfall versucht das System einen Zustand herzustellen, der von den Betroffenen als erstrebenswert akzeptiert wird, über dessen Wert für die Gemeinschaft also Konsens besteht. Für ein Alterssicherungssystem, das nach dem Versicherungsprinzip organisiert ist, muss also sichergestellt sein, dass die Wertvorstellungen der Versichertengemeinschaft mit den normativen Grundlagen des Sicherungssystems in ausreichendem Maße überein stimmen. Bevor ein solcher Abgleich der Wertorientierungen durchgeführt werden kann, muss zunächst jedoch geklärt werden, auf welchen normativen Grundlagen die Institution der Alterssicherung aufgebaut ist.

Systeme und Institutionen sind keine statischen Gebilde³. Die kreative Regelauslegung der Adressaten, sowie systeminterner und –externer Veränderungsdruck sorgen dafür, dass sich die institutionelle Ausgestaltung von Alterssicherungssystemen in regelmäßigen Abständen verändert. Gesetze werden geändert, neue Gesetze beschlossen, Verwaltungsvorgänge reformiert und gerichtliche Entscheidungen präzisieren das Regelsystem. Durch all diese Vorgänge können sich auch die normativen Grundlagen der Institution verschieben, etwa dann, wenn legislative Reformen auf bisher systemfremden Wertideen basieren. Systeme und deren Institutionen sind also dynamische Gebilde, deren Wertgrundlagen einem stetigen (Neu)Verhandlungsprozess ausgesetzt sind.

Der Verhandlungsprozess über die Gestaltung von gesellschaftlichen Institutionen kann als Diskurs interpretiert werden. Das heißt als strukturierter Kommunikationszusammenhang, der gewisse Regelmäßigkeiten bezüglich des strategisch-argumentativen Verhaltens von Akteuren aufweist. Das kommunikative Handeln von Akteuren geschieht nicht im „luftleeren Raum“, sondern wird durch die spezifischen Charakteristika des jeweiligen Diskurses mit beeinflusst. Mit spezifi-

³ In der Tradition des interpretativen Paradigmas sind auch Individuen keine statischen Konstruktionen. Menschen sind vielmehr Rollenspieler, die gesellschaftlich geprägte Rollen ausfüllen und darauf bezogen ihre Identitäten konstruieren. Auch die Definition der eigenen Identität, des Selbst, unterliegt einem kreativen Prozess, indem das Individuum *„in jeder neuen gesellschaftlichen Situation neu geschaffen wird und nur durch den dünne Faden der Erinnerung zusammengehalten wird“* (Berger 2011: 128).

schen Eigenschaften von Diskursen ist gemeint: „Wer darf sprechen“ bzw. „wer wird gehört?“ (*Sprecherpositionen*) sowie „Welche Argumente können geäußert werden?“ (*Formationsregeln* von Diskursen). Die erste Frage beschäftigt sich mit den Machtverhältnissen in Diskursen, während die zweite Frage sich auf den logischen Zusammenhang von Argumenten, aber auch auf die Rolle von argumentativen Tabus bezieht⁴.

Jede gesellschaftliche Struktur ist durch Machtverhältnisse geprägt, die den Akteuren gewisse Positionen oder Rollen zuweisen. Auf die Kategorie des Diskurses bezogen handelt es sich dabei um *Sprecherpositionen*, die mit bestimmten Interessen und Einflusspotentialen verknüpft sind. Im Bereich parlamentarischer Diskurse ist zum Beispiel sehr formal festgelegt, wer sprechen darf und wie viel Raum ein Sprecher bzw. eine Sprecherin einnehmen kann. Parlamentarische Debatten sind hoch formalisiert und weisen den Parlamentsfraktionen je nach Wahlergebnis fixierte Sprechzeiten zu. Öffentliche Debatten, wie sie etwa in den Massenmedien geführt werden, folgen einer komplexeren Logik. Hier ist nicht ohne weiteres klar, welche Sprecher es schaffen, ihre Debattenbeiträge im Diskurs zu platzieren. Während die Sprecher zum einen auf der individuellen Ebene über unterschiedliche Voraussetzungen verfügen (z.B. kognitive Fähigkeiten), wirken sich zum anderen auf der strukturellen Ebene die Sprecherpositionen und die mit ihnen verbundenen Argumentationsressourcen (z.B. finanzielle Ressourcen um Diskursbeiträge veröffentlichen zu können) auf ihre Rezeptionschancen aus (vgl. Nullmeier 2000). Die Äußerung einer Ministerin wird fast immer den Weg in die Medien finden, wohingegen die Äußerung einer kleinen Nichtregierungsorganisation weit weniger Chancen hat, in einflussreichen Medien rezipiert zu werden. Diskursive Macht, verstanden als Fähigkeit, die eigenen Argumente auch gegen Widerstände im Diskurs platzieren zu können, ist also ein Merkmal, das Akteure in unterschiedlichen gesellschaftlichen und politischen Positionen unterscheidet.

Die zweite Frage, „Was kann geäußert werden?“, ist eine doppeldeutige Frage, die einen Diskurs sowohl logisch als auch normativ begrenzt. Auf der logischen Ebene wird ein Diskurs - verstanden als Gesamtheit von Aussageereignissen (vgl. Keller 2011: 234) - durch den Sinngehalt von Aussagen eingegrenzt. Nicht jede Äußerung eines Akteurs kann als Bestandteil eines Diskurses gelten. Es stellen nur solche Äußerungen Diskursfragmente dar, die ein Mindestmaß an logischer Kohärenz aufweisen und dementsprechend als sagbar gelten⁵. Auf der normativen Ebene werden zumindest öffentliche Diskurse durch Konventionen begrenzt, die bestimmte Aussagen tabuisieren, denen zu bestimmten historischen Zeitpunkten an bestimmten Orten ein solches Stigma anlastet, dass sie de facto und zum Teil auch de jure nicht sagbar sind. Solche tabuisierten Aussagen sind zwar Teil des gesellschaftlichen Gesamtdiskurses, da sie in bestimmten Kreisen durchaus sagbar sind, nicht jedoch Teil des politischen oder öffentlichen Diskurses, da sich seriöse Akteure, die um gesellschaftlichen Einfluss ringen, an die diskursiven *Formationsregeln* halten. Es ist davon auszugehen, dass die Grenzen des politisch Sagbaren mit dem allgemeinen Grad an Freiheit, die ein

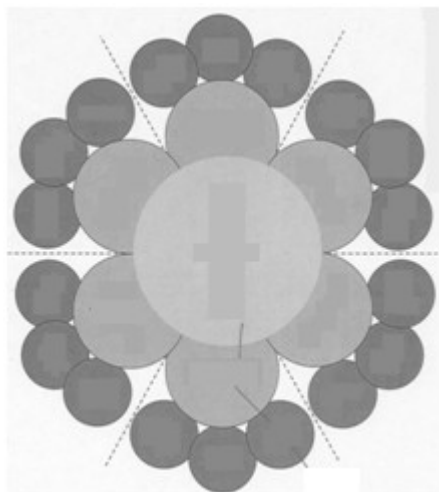
⁴ In Deutschland sind zum Beispiel fast alle Argumente, die sich auf die Zeit des Nationalsozialismus beziehen, durch gewisse Einschränkungen geprägt. Als weiteres Beispiel für „nicht-sagbare“ Argumente kann die Selbstbeschränkung von Medien nach Terrorangriffen gelten, wie sie etwa in den USA nach den Anschlägen des 11. Septembers 2001 zu beobachten war.

⁵ Eine Äußerung wie der Satz „das Sozialstaatsprinzip im Grundgesetz ist blau“ ist zwar eine mögliche Äußerung, sie ist aber logisch keinem Diskurs zuzuordnen, da sie keinen Sinn ergibt.

politisches System seinen Mitgliedern gewährt, in Verbindung stehen. Die Grundgesamtheit möglicher öffentlicher Aussagen sinkt logischerweise in autoritären Strukturen. Aber auch in gefestigten Demokratien kommt es durch historisch gewachsene Konventionen zu Artikulationsbeschränkungen, die die normativen Grenzen öffentlicher und politischer Diskurse festlegen.

Neben diesen recht schematischen Einschränkungen wird ein Diskurs durch die Frage nach seinen möglichen Bestandteilen gleichzeitig thematisch eingegrenzt. Als thematischer Diskurs bzw. Diskursformation soll die abgrenzbare Gesamtheit möglicher Aussagen zu einem Themenfeld gelten. Neben logischen und ggf. normativen Formationsregeln existieren also auch thematische Grenzen, die eine *Diskursformation* von einer anderen Diskursformation unterscheiden, beispielsweise den alterssicherungspolitischen vom arbeitsmarktpolitischen Diskurs. Es ist dabei zweifellos möglich, dass eine Aussage Bestandteil mehrerer Diskurse ist. So kann beispielsweise das Argument „nur ein gerechter Arbeitsmarkt kann gerechte Renten garantieren“ in beide der genannten Diskursformationen eingeordnet werden. Daran wird deutlich, dass sich Diskurse zwar theoretisch gegeneinander abgrenzen lassen, sie sich in ihrem praktischen Auftreten aber gleichzeitig überlagern und überschneiden können. Bildlich gesprochen können Diskursformationen als übereinanderliegende Schablonen eines Mengendiagramms vorgestellt werden, oder auch als übereinanderliegende Blütenblätter einer Diskursblume (Hamborg 2013).

Abbildung 1: Diskursformationen als Diskursblume



Bei Diskursen handelt es sich um abgrenzbare Mengen an thematischen Aussagen, die im Forschungsprozess (re)produziert werden. Die abstrahierten Aussagen werden aus einer Vielzahl an Akteursäußerungen abgeleitet und können Teil verschiedener (Sub)Diskurse sein. Eine einzelne Aussage kann beispielsweise Teil der Diskursformationen Alterssicherung und Arbeitsmarkt sein und sich gleichzeitig verschiedenen Subdiskursen zuordnen lassen. Die Zuordnung von Aussagen kann dabei anhand verschiedener Kriterien vorgenommen werden. Denkbar ist die Einteilung nach thematischen, funktionalen, geografischen oder ideenbezogenen Kriterien. (vgl. Keller 2011, Schünemann 2014)

Quelle der Abbildung: Hamborg (2013)

Für diese Studie sind all die Aussagen von Interesse, die sich im weitesten Sinne dem alterssicherungspolitischen Diskurs zuordnen lassen. Diese Aussagen bilden die Grundgesamtheit der Institutionenbeschreibungen durch die Akteure. Jeder Akteur versucht, diskursiv die Deutungshoheit über die Institutionen der Alterssicherung zu erlangen und verwendet dazu ein bestimmtes Set an Aussagen, wie die Institutionen gestaltet sind bzw. sein sollten. Die einzelnen Aussagen lassen sich zwei Argumentkategorien zuordnen: deskriptive bzw. kognitive Aussagen beziehen sich auf die Beschreibung der Funktionsweise einer Institution und normative Aussagen beziehen sich auf die Wertgrundlagen, die durch eine Institution erreicht werden sollen. Während die erste Kategorie alle Aussagen zur technischen Dimension des Alterssicherungssystems umfasst, bezieht

sich die zweite Kategorie auf all die Aussagen, in denen Akteure Auskunft darüber geben, welche normativen Ziele die Institution ihrer Meinung nach hat bzw. haben sollte.

Grundidee des alterssicherungspolitischen Wörterbuches ist, dass sich das normative Grundgerüst des Alterssicherungssystems aus dieser Grundgesamtheit der normativen Institutionenbeschreibungen ableiten lässt. Die spontane Ordnung der normativen Akteursaussagen, aus denen sich die normativen Grundlagen der Institution zu einem bestimmten Zeitpunkt ableiten lassen, soll durch eine interpretative Analyse rekonstruiert werden. Das interpretative Vorgehen ist dabei theoretisch an den wissenspolitologischen Ansatz von Nullmeier und Rüb (1993, Rüb 2006, Nullmeier 2013) und an das Konzept der wissenssoziologischen Diskursanalyse nach Keller (u.a. 2006, 2011) angelehnt.

1.2 Aufbau der Arbeit

Der Aufbau dieser Arbeit gliedert sich in sieben Bestandteile. Im Anschluss an diese Einleitung werden in Kapitel 2 die theoretischen Grundlagen der Studie vorgestellt. Die Grundidee der Arbeit folgt den Annahmen des interpretativen Paradigmas, demzufolge politische Entwicklungen nicht allein durch den Einfluss von Institutionen oder Akteursinteressen erklärt werden können, sondern im Analyseprozess die Deutungsleistungen der handelnden Akteure mit berücksichtigt werden müssen. Das theoretische Grundgerüst der Studie orientiert sich dabei an drei interpretativen Forschungskonzepten, aus denen die hier verwendete Analyseterminologie abgeleitet wird. Im zweiten Kapitel werden die Forschungskonzepte der *Wissenspolitik*, der *wissenssoziologischen Diskursanalyse* und der *Veto-Begriffe* kurz in ihren Grundzügen dargestellt und an die Zielsetzung dieser Studie angepasst. Das hier verwendete Vorgehen entspricht dabei keinem der drei genannten Forschungskonzepte in Gänze, sondern versucht, durch die Verbindung einzelner Elemente der Konzeptionen, ein auf den Untersuchungsgegenstand zugeschnittenes Theoriekonzept zu entwickeln.

In Kapitel 3 und 4 werden die sachorientierten Argumente des Transformationsdiskurses nachgezeichnet, um zu rekonstruieren welche Notwendigkeitsargumente der Rechtfertigung des Systemumbaus zu Grunde liegen (vgl. Wrobel 2009, Marschallek 2004). Kapitel 3 beschreibt dabei kurz die Methodik und die theoretische Modellierung der Analysekatoren für die Sachdiskursauswertung in Kapitel 4. Ziel der Diskursrekonstruktion ist, den alterssicherungspolitischen Diskurs in verschiedene thematischen Subdiskurse zu unterteilen, um anschließend zu überprüfen, ob bestimmte Themen von den Akteuren verstärkt mit bestimmten Begriffen gerahmt werden. Die Untersuchung der kognitiven Argumentationsstrategien der Parteien wird außerdem zeigen, inwieweit die Parteien zu spezifischen Thematiken neigen und ob sie dabei in ihren Positionen konsistent bleiben. Es ist anzunehmen, dass die Parteien ihre Argumentationsstrategien je nach eigener Neigung zum Thema variieren. Einige Themen haben für die Parteien programmatisch-ideologische Bedeutung, während anderen Themen eher variabel erscheinen und von den Parteien flexibel zur strategischen Argumentation genutzt werden.

In Kapitel 5 und 6 sollen dann die normativen Argumentationsstrategien der politischen Akteure untersucht werden, aus denen sich die normativen Grundbegriffe der Alterssicherung ableiten. In

Kapitel 5 wird dafür zunächst der methodische Rahmen der normativen Analyse vorgestellt und erklärt, mit welcher Analysestrategie das Wörterbuch der alterssicherungspolitischen Grundbegriffe erstellt werden soll. Die Methodik folgt dabei einer quantitativ-qualitativen Mischung inhaltsanalytischer Techniken. Zunächst werden auf Grundlage einer Frequenzanalyse die Untersuchungsbegriffe festgelegt. Anschließend wird in einem eigens für diese Studie entwickelten inhaltsanalytischen Verfahren der Textkorpus auf das Auftreten potenziell normativer Akteursäußerungen hin untersucht. In einem mehrstufigen Verfahren wird die normative Relevanz der Äußerungen geprüft und anhand der Technik der inhaltsanalytischen Strukturierung zu abstrahierten Wertaussagen zusammengefasst. Aus diesen Aussagen werden dann wiederum die normativen Begriffsverwendungsmuster der Akteure abgeleitet, die die Grundlage für das normative Wörterbuch in Kapitel 6.2 liefern. Im sechsten Kapitel werden die potenziellen Grundbegriffe der Alterssicherung zunächst in ihren quantitativen Eigenschaften beschrieben und anschließend entlang der drei Untersuchungsdimensionen des Veto-Begriffe-Ansatzes im Wörterbuch dargestellt.

Die philosophische Grundidee dieses Wörterbuches ist das Ideal eines temporären Überlegungsgleichgewichts. Das Konzept des Überlegungsgleichgewichts nach Rawls geht davon aus, dass sich vernunftbegabte Menschen in einem idealen Diskurs auf gewisse moralische Grundlagen einigen können. Der Einigungsprozess kann in der Realität jedoch niemals abgeschlossen werden, da er in einer sich ständig ändernden Umwelt vollzogen wird. Die Grundannahme des Wörterbuches ist daher, dass zwar nie ein wirkliches Überlegungsgleichgewicht – ein reflective equilibrium im rawlschen Sinne (Rawls 2006: 59ff.) – erreicht werden kann, dass es wohl aber möglich ist eine Momentaufnahme von Diskursen im Sinne eines Schnappschusses zu erfassen. Diese Momentaufnahmen zeigen die spontane Ordnung der Akteursäußerungen innerhalb eines abgegrenzten Zeitraumes und erlauben es, Rückschlüsse auf den aktuellen Zustand des Verhandlungsprozesses zu ziehen. In Kapitel 6 werden drei solcher Schnappschüsse erstellt und mit einem quantitativ-qualitativen Methodenmix inhaltsanalytisch ausgewertet. Die inhaltsanalytische Auswertung des Textkorpus folgt dabei vier Erkenntnisinteressen (vgl. Kapitel 5):

- 1) Welche Wertbegriffe können als normative Systemgrundlagen gelten?
- 2) Welchen Interpretationsspielraum lassen die identifizierten normativen Grundbegriffe?
- 3) Welche Akteure neigen zu welchen Ausdeutungen der Grundbegriffe?
- 4) Kommt es im Untersuchungszeitraum zu einem beobachtbaren Wandel der normativen Systemgrundlagen? Werden „neue Werte“ häufiger? Werden „traditionelle Systemwerte“ diffuser?

Kapitel 7 fasst die Ergebnisse der Studie zusammen und rekapituliert die Erkenntnisziele der Studie. Die zu beantwortenden Fragen sind, ob sich bestimmte Wertbegriffe als normative Grundbegriffe der Alterssicherung beschreiben lassen, in welcher Weise einzelne Begriffe mit einzelnen Akteuren und Themen in Verbindung stehen, und inwieweit die potenziellen Grundbegriffe einem Wandel unterliegen. Abschließend soll ein Ausblick auf die in Zukunft notwendige Diskussion der normativen Zielsetzung des Alterssicherungssystems gegeben werden.

Kapitel 2: Theoretische Grundlagen

Ausgangspunkt der theoretischen Überlegungen ist die Frage nach der grundlegenden Logik politischer Prozesse. Wie werden politische Systeme geschaffen und wie lässt sich Stabilität und Veränderung dieser Systeme erklären? Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass Systeme und Institutionen dynamische Gebilde sind, die einem stetigen Veränderungsdruck unterliegen. Systeminterne und –externe Entwicklungen schaffen täglich neue Herausforderungen, die die Stabilität von Systemen und Institutionen in Frage stellen. Die Grundannahme der Dynamik versetzt Systeme und Institutionen in einen permanenten Zustand der Krise: die Systemgestaltung läuft der realweltlichen Entwicklung konstant hinterher und versucht stets von neuem, definierte Problemlagen zu lösen⁶.

Für die Institution der gesetzlichen Rentenversicherung lassen sich beispielsweise die Bevölkerungsentwicklung und die volkswirtschaftliche Gesamtlage als stetig wirksame Faktoren benennen, die einen konstanten Anpassungsdruck auf das Alterssicherungssystem ausüben. Beide Faktoren werden im Gesetzgebungsprozess zu den untersuchten Reformdiskursen wiederholt als Begründung für einen notwendigen Wandel des Systems heran gezogen. In Kapitel 4 wird beschrieben, wie sich diese Problemdeutungen im alterssicherungspolitischen Diskurs durchsetzen und zu einer Neugewichtung der Systemprioritäten führen (vgl. Marschallek 2004). Die bisherige Zielsetzung der Lebensstandardsicherung wird dabei zugunsten eines Vorrangs der Beitragssatzstabilität aufgegeben (Schmähl u.a. 2011, 2012c). Von politikwissenschaftlichem Interesse ist an dieser Stelle, warum sich diese Deutungsmuster durchsetzen können, und auf Grundlage welcher Argumentationen die Deutung der Systemstabilität im Sinne einer Leistungssicherung an Einfluss verloren hat. Brettschneider liefert dazu eine wissenspolitologische Analyse und beschreibt vier in der Debatte immer wieder genannte Interdependenzen, die die institutionelle Stabilität der umlagefinanzierten Rentenversicherung beeinflussen (Brettschneider 2014: 53ff.): Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Staatshaushalt, Demografie sowie das politische Entscheidungssystem. Alle vier Umweltsysteme stehen in Wechselwirkungen mit dem System der Rentenversicherung bzw. mit dem System der Alterssicherung im Allgemeinen und erzeugen (vermeintlichen) Handlungsdruck für die politischen Akteure. Die behaupteten Wechselwirkungen sind dabei diskursiv umstritten und Teil der Deutungskämpfe zwischen den relevanten Akteuren. Brettschneider zeigt in seiner Auswertung der alterssicherungspolitischen Deutungsmusterentwicklung, wie sich die politische Deutung der Rentenversicherung von einem Problemlösungsmechanismus hin zu einem Problemerzeuger bzw. zu einem Problem für sich selbst entwickelt. Die Teilstränge des rentenpolitischen Diskurses „weisen Elemente einer gemeinsamen, übergreifenden Argumentationslogik auf“ (Brettschneider 2014: 197), auf deren Grundlage eine „multiple Dysfunktionalität“ der gesetzlichen Rentenversicherung konstruiert wird (ebd.). Als vorherrschende politische Deutung verliert die Deutung der GRV als sozialer Sicherungsmechanismus an Bedeutung, wohingegen sich die Deutung der Rentenversicherung als problemerzeugendes System etabliert. Ein System, das „als Standortnachteil, Wachstumsbremse, Beschäftigungshindernis, Investitions- und Innovationsblo-

⁶ Die permanente Insuffizienz politischer Institutionen zeigt sich unter anderem in der Fülle an Krisendeutungen der sozialwissenschaftlichen Literatur. Für die Rentenversicherung siehe zum Beispiel Bäcker/Elsner 1979, Stahl/Zängle 1984, Sinn 1999, Varwick 2014.

ckade, Haushaltsbelastung, nachwuchsbeschränkender Faktor und gesellschaftlicher Konflikterzeuger wirkt und dadurch die Funktionsfähigkeit und die Zielerreichung anderer gesellschaftlicher Teilsysteme und Politikbereiche einschränkt“ (Brettschneider 2014: 197).

2.1 Das Konzept der Wissenspolitologie

Auch für diese Studie soll der von Brettschneider genutzte wissenspolitologische Ansatz als einer der Grundpfeiler für die hier entwickelte theoretische Konzeption dienen. Die Wissenspolitologie ist ein interpretativer Forschungsansatz, der die Wirklichkeitskonstruktionen von politischen Akteuren und die Kontingenz politischer Entwicklung ins Zentrum der Untersuchung stellt. Der Ansatz wurde als Alternative zu variablenzentrierten Forschungsansätzen entwickelt und rückt im Unterschied zu funktional-institutionalistischen Konzepten oder zu rein kausalen und spieltheoretischen Erklärungsstrategien die Deutungsleistungen von Akteuren in den Mittelpunkt des Untersuchungsprozesses. Die Wirklichkeitskonstruktionen von politischen Akteuren werden zum zentralen Explanandum und die potenzielle Offenheit von politischen Handlungen und politischen Institutionen wird betont (Nullmeier/Rüb 1993: 24f.). Es sind nicht die sozio-ökonomischen Interessen oder pfadabhängige Institutionen, die politisches Handeln erklärbar machen, sondern es sind die kontingenten Situationsdeutungen von Akteuren, die politisches Handeln bestimmen. Realität wird von Akteuren konstruiert, indem sie bestimmtes Wissen als gültig, angemessen oder wahr anerkennen. Das Ziel der wissenspolitologischen Analyse ist daher, die möglichen Situationsdeutungen zu rekonstruieren, die von Akteuren kommunikativ erzeugt werden und durch die diese ihr Handlungsrepertoire festlegen (Nullmeier/Rüb 1993: 34).

Auf der anderen Seite grenzt sich der wissenspolitologische Ansatz aber auch gegen solche Konzepte ab, die versuchen, Ideen oder Wissen als zusätzliche Variable, als „*missing element*“ (Schmidt 2002), in die politikwissenschaftliche Erklärung einzuführen. Die Wissenspolitologie versucht nicht, Wissen als ergänzende Variable zu Institutionen, Interessen oder ökonomischen Lagen in den Forschungsprozess einzuführen, sondern zielt darauf ab, den Wissensbegriff als eine alles Soziale umfassende Sinnenebene zu definieren (Nullmeier 2013:23). Die Wissenspolitologie will zeigen, „*dass und wie sich alle Beteiligten im politischen Prozess anhand von Deutungen aller Art (=Wissen) orientieren und damit die Wissensbestände darüber entscheiden, wie gehandelt und entschieden wird*“ (Nullmeier 2013: 22). Die Rekonstruktion von Wissensbeständen ist daher das Hauptaugenmerk der zweistufigen wissenspolitologischen Analyse.

Zunächst wird in einem ersten Schritt geklärt, welche alternativen Deutungsangebote auf einem Wissensmarkt miteinander in Konkurrenz stehen. Die erste Frage ist dann: können sich bestimmte Deutungsangebote als dominant, im Sinne von allgemein akzeptiert durchsetzen, und zweitens: welche Deutungsangebote erreichen welchen „Marktanteil“? Im zweiten Schritt der Analyse muss anschließend geklärt werden, warum ein bestimmtes Wissen auf einem Wissensmarkt Dominanz erreichen kann, während anderes Wissen an Anerkennung verliert (Nullmeier/Rüb 1993: 30). Grundgedanke an dieser Stelle ist in Anlehnung an Habermas, dass Wissen in Form von Argumenten einen unterschiedlichen Grad an Verpflichtungskraft erreichen kann, und ihm daher von Akteuren bei ihrer Situationsdeutung eher gefolgt wird, als anderem Wissen. Der „zwanglose Zwang

des besseren Arguments“ entwickelt eine solche Bindungskraft, dass Akteure ihm folgen, auch wenn keine Sanktionsinstanz zu seiner Durchsetzung existiert (Nullmeier 2012: 42). Die Rekonstruktion dieser verpflichtungsfähigen Argumente, die Akteuren gute Gründe liefern ihre Situationsdeutungen nach ihnen auszurichten, gilt es im Analyseprozess frei zu legen.

Der wissenspolitologische Ansatz ist für diese Arbeit eine wichtige theoretische Orientierung, ohne dass hier jedoch eine dezidiert wissenspolitologische Analyse vollzogen wird. Übernommen werden soll der Ausgangspunkt der Wissenspolitik, mit dem die Bedeutung von kognitiven Konstruktionen für das Verständnis von politischen Prozessen verdeutlicht wird. Akteure handeln auf Basis ihrer Situationsdeutungen und versuchen diese Deutungen im politischen Prozess zu kommunizieren. Je nach Interpretation der eigenen Lage, nehmen Akteure gesellschaftliche Sprecherpositionen ein und handeln im Rahmen ihrer kommunikativen Ressourcen (Nullmeier 2000). Ausgangspunkt dieser Studie ist daher das Argumentationsverhalten von politischen Akteuren im Alterssicherungsdiskurs. Aus der spontanen Ordnung der normativen alterssicherungspolitischen Argumente soll die normative Beschreibung des Alterssicherungssystems abgeleitet werden. Die Aussagen, mit denen die Akteure sich im Diskurs positionieren, enthalten einerseits Institutionenbeschreibungen, also Auskünfte darüber wie die Akteure den Sinn einer Institution deuten, und andererseits geben sie Auskunft über das Selbstverständnis der Akteure. In Anlehnung an die Kommunikationspsychologie werden Akteursäußerungen als multidimensionale Nachrichten verstanden, die auf verschiedenen Ebenen verschiedene Botschaften übermitteln (vgl. Schulz von Thun 1994). Wenn etwa eine Partei der Meinung ist, das Leistungsprinzip solle als normatives Grundelement der Rentenversicherung gestärkt werden, so liefert sie erstens einen Hinweis auf die normativen Grundlagen der Institution Rentenversicherung und zweitens beschreibt sie sich selbst als Befürworterin des Leistungsgedankens.

Um das Funktionieren von Wissensmärkten besser beschreiben zu können, soll die wissenspolitologische Perspektive an dieser Stelle durch eine diskursanalytische Perspektive ergänzt werden. Während Wissen den Metabegriff der theoretischen Konzeption dieser Arbeit darstellt, beschreibt der Diskursbegriff eine Spezifizierung des analytischen Vorgehens. Wissen ist der *„Begriff für die allgemeinste Ebene der sozialen Konstruktion politischer Wirklichkeit [...]“. Diskurs erscheint dann als eine Spezifizierung, als Konzentration auf abstrakte inhaltliche Zusammenhänge/Übereinstimmungen im gesamten Wissensuniversum“* (Nullmeier 2006: 295). Der Diskursbegriff ist damit wesentlicher Bestandteil einer Analytik des Wissens, die sich grob in die drei Ebenen Mikro, Meso und Makro aufteilen lässt. Die Mikroebene umfasst unter anderem Argumente und Begriffe, während auf der Meso-Ebene Policy-Prinzipien, Policy-Identitäten und Policy-Diskurse verortet werden können. Die Makroebene einer *„Analytik des Wissens“* umfasst dann unter anderem Sprache, Diskurse und Weltansichten (Nullmeier 2006: 295ff.). Diskurse als Makrostrukturen sind also die Orte, in denen sich Wissensordnungen manifestieren und durch Akteure (re)produziert werden. Diese analytische Gliederung des Wissensbegriffs soll für die hier entwickelte theoretische Konzeption grundlegend sein. Das Wörterbuch der normativen Grundbegriffe ist demnach auf der Mikroebene des Wissensuniversums anzusiedeln. Begriffe sind Elemente von Akteursäußerungen, die als diskursive Ereignisse Teil von übergelagerten Strukturen sind. Zur Bestimmung der normativen Grundbegriffe eines politischen Systems ist es dann notwendig, über

die Mikroebene hinaus zu gehen und sie in einen übergeordneten Zusammenhang von (Policy-) Diskursen zu analysieren. Die Analyse von Argumenten und Begriffen profitiert von der Integration in ein übergeordnetes Diskurskonzept, da das verstreute Argumentationshandeln von Akteuren so innerhalb einer sozialen Struktur analysierbar wird.

2.2 Das Konzept der wissenssoziologischen Diskursanalyse

Die wissenssoziologische Diskursanalyse (WDA) bietet für dieses Vorhaben einen reichhaltigen Werkzeugkasten an Begrifflichkeiten und Analysekonzepten. Die WDA ist dabei keine festgelegte Methode, die eine genaue Anleitung für den Forschungsprozess vorschreibt. Vielmehr stellt der Ansatz ein Forschungsprogramm dar, das verschiedene Grundbegriffe und Verfahrensansätze bietet, die jeweils an konkrete Forschungsvorhaben angepasst werden können (Keller 2006: 129, 138). Das Forschungsprogramm der WDA ist wie die Wissenspolitologie der interpretativen Sozialwissenschaft zuzuordnen. Auf der theoretischen Ebene ist die wissenssoziologische Diskursanalyse eine Weiterentwicklung der hermeneutischen Wissenssoziologie (vgl. Hitzler et al. 1999) bzw. der sozialkonstruktivistischen Wissenssoziologie nach Berger und Luckmann (2012). Sie verbindet die Idee der gesellschaftlichen Wirklichkeitskonstruktion mit Elementen der Diskursanalyse nach Foucault und versucht damit einen *„Brückenschlag zwischen handlungs- und strukturtheoretischen Traditionen der Wissenssoziologie“* (Keller 2011: 12) zu erreichen (Schünemann 2014: 74). Gemeinsame theoretische Basis mit der Wissenspolitologie ist der Bezug zum interpretativen Paradigma, wonach davon auszugehen ist, dass *„gesellschaftliche Wirklichkeit sinnhaft konstruiert ist und von den Subjekten sowohl alltäglich wie wissenschaftlich in Verstehens- und Interpretationsprozessen handelnd erschlossen wird“* (Keller 2006: 118). Die Wirklichkeitskonstruktion erfolgt dabei in einem dialektischen Prozess: gesellschaftliches Wissen ist den Akteuren historisch vorgelegt, determiniert jedoch nicht ihr Deutungsverhalten und die daraus resultierenden Handlungen (Luckmann 1999 nach Keller 2011: 221). Die Interpretation der Wirklichkeit erfolgt vielmehr durch mehr oder weniger autonome Akteure, die „eigenwillig“ die angebotenen Deutungsmuster und Rollenangebote übernehmen, aber auch modifizieren können. Die Logik dieses Prozesses folgt Giddens Konzept der *„Dualität von Struktur“* (Giddens 1992: 67ff.): Dieses begreift (kommunikatives) Handeln als kreative und rekursive Reproduktion oder Veränderung von Strukturmomenten sozialer Systeme (Keller 2011: 189). Die Dualität von Struktur steht als Gegenbegriff zum Dualismus von Handeln und Strukturen, der beide Phänomene als unabhängig voneinander beschreibt. Im Konzept *„der Dualität von Struktur sind die Strukturmomente sozialer Systeme sowohl Medium wie Ergebnis der Praktiken, die sie rekursiv organisieren“* (Giddens 1992: 77). In diesem Sinne wirkt Struktur nicht nur handlungsbeschränkend, sondern auch handlungsermöglichend, ohne jedoch vom Individuum kontrolliert werden zu können (Giddens 1992: 78).

Diese wissenssoziologischen Grundannahmen verknüpft die WDA mit dem strukturorientierten Konzept der Diskurstheorie nach Foucault. Grundgedanke dieser Verknüpfung ist es, die Konzepte der Diskursanalyse für die Wissenssoziologie nutzbar zu machen, ohne die Gesamtheit der Foucaultschen Diskurstheorie und dessen Primat des Diskursiven zu übernehmen. Der Einbau der Diskursperspektive, wobei Diskurse als *„analytisch abgrenzbare Ensembles von Praktiken und Bedeutungszuschreibungen verstanden“* werden (Keller 2007: 59), ermöglicht es, zunächst ver-

streute Kommunikationshandlungen innerhalb eines theoretischen Rahmens analysierbar zu machen. Der Einbezug des Diskursbegriffs ermöglicht damit eine Verschiebung des Analyseschwerpunktes. Für die sozialkonstruktivistische Forschung nach Berger und Luckmann und die daran anschließende hermeneutische Wissenssoziologie ist das Alltagswissen der zentrale Untersuchungsgegenstand: *„Allerweltswissen, nicht ‚Ideen‘ gebührt das Hauptinteresse der Wissenssoziologie, denn dieses ‚Wissen‘ bildet die Bedeutungs- und Sinnstruktur, ohne die es keine menschliche Gesellschaft gäbe.“* (Berger/Luckmann 2012: 16). Diesen engen theoretischen und empirischen Fokus auf Alltagswissen versucht die WDA mit der Integration der diskursanalytischen Perspektive zu weiten. Da gesellschaftliche Wirklichkeitskonstruktionen nicht nur in Alltagshandlungen geschaffen werden, sondern sich auch durch die Auseinandersetzung zwischen kollektiven gesellschaftlichen Akteuren *„in einem symbolischen Kampf um die Durchsetzung ihrer Weltdeutungen“* (Keller 2006: 124) vollziehen, ist ein Perspektivenwechsel von der Mikroebene der alltäglichen Deutungsleistungen durch individuelle Akteure auf die Meso- bzw. Makroebene der Diskurse sinnvoll. Mit dem Diskursbegriff wird der kommunikativen Auseinandersetzung von Akteuren ein Strukturbegriff an die Seite gestellt, der den analytischen Rahmen von Akteurshandlungen beschreiben kann.

„In Diskursen produzieren institutionell-organisatorisch bestimmbare (kollektive) Akteure wesentliche Elemente der symbolischen Ordnung einer Gesellschaft: ihr Verständnis der fraglos gegebenen Wirklichkeit, ihre Auffassung von Normalität und Abweichung. Diese diskursive Produktion und Vermittlung von Deutungsangeboten (Wissen) operiert immer in einem konfliktuellen symbolischen Ordnungs- und Wissensgefüge, einem historischen Feld der existierenden Zeichen/Differenzen. Diskurse organisieren nicht nur die Strukturen des Wissens, sondern auch sich daraus ergebene (Sinn-) Strukturen der sozialen Beziehungen und der materialen Objektwelt.“ (Keller 2006: 128)

Die kommunikative Konstruktion der Wirklichkeit wird dabei zu einer diskursiven Konstruktion der Wirklichkeit umformuliert und bestimmt damit Diskurse zum eigentlichen Untersuchungsgegenstand (Keller 2011: 185). Das theoretische Bindeglied zwischen den Ansätzen der Wissenssoziologie und dem der Diskursanalyse,

„ist das Interesse an Formen und Folgen gesellschaftlicher (kollektiver) Wissensproduktion. Während Berger/Luckmann diesen Gegenstand in handlungstheoretischer Perspektive entwerfen, orientiert sich Michel Foucault strenger an der Durkheimschen Tradition [an die Stelle des Kollektivbewusstseins tritt der Diskurs], die die Emergenz kollektiver Repräsentation betont. Dies steht aber nur vordergründig im Gegensatz zum Entwurf der Ersteren, der ja gerade um eine dialektische Konzeption bemüht ist und dabei die Ebene objektiver symbolischer Ordnungen explizit berücksichtigt“ (Keller 2006: 124). *„Unser Weltwissen ist nicht auf ein angeborenes, kognitives Kategoriensystem rückführbar, sondern auf gesellschaftlich hergestellte symbolische Systeme oder Ordnungen, die in und durch Diskurse produziert werden“* (Keller 2007: 57). *„Die Orientierung an Foucault, Bourdieu u.a.m. kann also helfen, den mikrosoziologisch-situativen Bias des interpretativen Paradigmas zu korrigieren und eine breitere Analyseperspektive einzunehmen, die gesellschaftliche und historische Kontexte berücksichtigt“* (Keller 2007: 58).

Ziel der WDA ist, die in Diskursen gesellschaftlich (re)produzierten symbolischen Ordnungen analytisch zugänglich zu machen und so die *„Prozesse der sozialen Konstruktion, Objektivation, Kommunikation und Legitimation von Sinn-, d.h. Deutungs- und Handlungsstrukturen auf der Ebene von Institutionen, Organisationen bzw. sozialen (kollektiven) Akteuren zu rekonstruieren und die gesellschaftliche Wirkung dieser Prozesse zu analysieren“* (Keller 2007: 57). Die Verknüpfung der Diskursperspektive mit dem selbstreflexiven Akteurskonzept (Hitzler et al. 1999: 13) der sozialkonstruktivistischen und hermeneutischen Wissenssoziologie schwächt die in der Foucaultschen Theorie (vermeintlich) vorherrschende Übersteigerung des Diskursiven, die dem souveränen Subjekt keinen Platz mehr lässt, ab. Der „menschliche Faktor“ kann dabei in der WDA verschiedene Formen annehmen: Menschen können SprecherInnen in oder AdressatInnen von Diskursen sein und dabei die in Diskursen bereit gestellten Sprecher- und Subjektpositionen einnehmen bzw. sich bestimmte Subjektivierungsweisen aneignen, oder als Personal der Diskursproduktion tätig werden (Keller 2012: 92, siehe auch Keller 2011: 223).

Die erste Variante des menschlichen Faktors bezieht sich auf die Annahme, dass Diskurse nur durch die Handlungen von Menschen existieren: *„Ohne Aussageereignisse gibt es keine Diskurse“* (Keller 2011: 205). Akteure sind also die Vermittlungsinstanz zwischen Diskursen und Aussageereignissen (Keller 2011: 209). Menschen agieren innerhalb von Diskursen jedoch nicht im „luftleeren Raum“, sie nehmen vielmehr abstrakte Sprecherpositionen ein oder sind die Adressaten von Subjektpositionen. Das Konzept der Sprecherpositionen ist aus der Foucaultschen Diskurstheorie übernommen und beschreibt *„mit Rollensets verknüpfte, institutionell-diskursive strukturierte Orte für legitime Aussageproduktion innerhalb eines Diskurses“* (Keller 2011: 235). *„Das soziologische Vokabular von Institutionen, Rollen, Regeln, Ressourcen, Interessen und Strategien individueller oder kollektiver, immer aber sozialer Akteure kann für eine entsprechende Analyse der Strukturierungen von Sprecherpositionen in Diskursen genutzt werden“* (Keller 2011: 217, auch: Keller 2012: 98). Als Beispiel kann die Sprecherposition einer Ministerin gelten: Diese Position ist mit weitreichenden kommunikativen Ressourcen verbunden, während die Interessen dieser Position unter anderem im Spannungsfeld zwischen der Einbettung in Regierungsverantwortung und Koalitionszwänge, persönlichen Ambitionen und Parteiinteressen begründet werden. Inwieweit das eigentlich handelnde Individuum diesen Rollenkonventionen folgt, ist dann eine empirische Frage.

Sprecherpositionen sind also aktive Diskurspositionen, wohingegen das Konzept der Subjektpositionen ein passives ist. Subjektpositionen sind im *„Diskurs konstituierte Subjektvorstellungen und Identitätsschablonen für [...] mögliche Adressaten“* (Keller 2011: 235). Subjektpositionen sind also Zuschreibungen die sozialen Akteuren innerhalb eines Diskurses gemacht werden. Denkbar ist zum Beispiel die Zuschreibung „Probleme verursachend“ gegenüber bestimmten Individuen oder gesellschaftlichen Gruppen. In sozialpolitischen Diskursen kann das zum Beispiel die Konstruktion einer Position des „Sozialschmarotzers“ oder der „sozialen Trittbrettfahrerin“ sein, die bestimmten Adressaten zugeschrieben wird. Diese diskursiv konstruierten Subjektpositionen können von Akteuren eingenommen bzw. subjektiviert werden. Akteure identifizieren sich in diesem Fall mit der konstruierten Subjektposition und treten im Diskurs mit den typischen, mit der Subjektposition verknüpften Eigenschaften und Verhaltensweisen auf. Ein denkbare Beispiel ist der Fall, dass einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe der Hang zum Leben auf „Kosten der Gesellschaft“

unterstellt wird. Menschen, die sich mit dieser Gruppe und der zugeschriebenen Subjektposition identifizieren, können diese dann subjektivieren und sich tatsächlich eine resignative Identität als „Verlierer“, „Überflüssige“ oder „Abhängige“ konstruieren. Das Spektrum an möglichen Subjektivierungsweisen ist weit gefächert und reicht von der Subversion oder Fehlinterpretation bis zur naiven Übernahme von diskursiv konstruierten Subjektpositionen. Die empirische Analyse von tatsächlichen Subjektivierungsweisen ist dann auch eher nicht Teil diskursanalytischer Forschung, sondern fällt in den Bereich der Lebensweltforschung (Keller 2012: 102).

Die vierte Variante des menschlichen Faktors beschreibt das Personal der Diskursproduktion. Damit sind all die Menschen gemeint, deren Handeln in indirektem Zusammenhang mit den Aussageereignissen eines Diskurses steht. Gemeint ist zum Beispiel das wissenschaftliche Personal in Forschungsprojekten, das Daten für die Diskursproduktion erhebt oder konkret die Angestellten der Deutschen Rentenversicherung, die die Rentenbescheide für die neue „Mütterrente“ erstellen, ohne dabei selbst Aussageereignisse zu generieren (vgl. Keller 2012: 99).

Für die empirische Untersuchung von Diskursen, ist die wichtigste Frage, wie sich diskursive Ereignisse bestimmen lassen. Grundidee dabei ist, dass Diskurse durch Äußerungshandlungen von Akteuren konstituiert werden, die sich in Form von wiederkehrende „*effektive Aussagen*“ (Foucault 1981: 41) in systematischer Weise analysieren lassen (Schünemann 2014: 78f.). Sprachliche Äußerungen, die zu verschiedenen Zeitpunkten an verschiedenen Orten getätigt werden, können diskursanalytisch auf ihren typisierbaren Kerngehalt hin untersucht werden und zu typischen Aussagen abstrahiert werden (Keller 2011: 205). Ein diskursives Ereignis bzw. ein Aussageereignis ist dann im Anschluss an Foucault als „*typisierbare materiale Gestalt von Äußerungen*“ (Keller 2011: 205) zu verstehen, durch die Diskurse (re)produziert werden. „*Der Zusammenhang zwischen einem diskursiven Ereignis und Gesamtdiskurs kann als aktualisierende Reproduktion oder Transformation einer Diskursstruktur verstanden werden, die nur in dieser Aktualisierung realisiert wird*“ (Keller 2011: 206). Es gilt die Dualität von Struktur: Diskurse werden durch Akteure in einem aktiv-interpretativen Prozess geschaffen, wobei Akteurshandlungen nur im Rahmen einer diskursiven Struktur verstehbar und analysierbar werden.

Für diese Studie ist das Konzept der Äußerungen und abstrahierten Aussagen insofern grundlegend, als dass alle Akteursäußerungen auf ihren normativen Aussagekern hin untersucht werden. Es werden nur solche Äußerungen für die Bestimmung der normativen Grundlagen der Alterssicherung herangezogen, die sich zu normativen Aussagen abstrahieren lassen. Akteursäußerungen die sich auf Sachzwänge oder sonstige Notwendigkeitskonstruktionen beziehen werden als kognitive Aussagetypen nicht in das Wörterbuch aufgenommen, aber in Kapitel 4 detailliert dargestellt. Als analysierbare Grundgesamtheit des normativen Alterssicherungsdiskurses sollen schließlich solche Äußerungen übrig bleiben, die sich durch die Nennung bestimmter Wertbegriffe ausdrücklich als Wertaussagen identifizieren lassen (vgl. Kapitel 5 und 6). Die Notwendigkeit der Abstraktion von Äußerungen zu Aussagen, bzw. sprachwissenschaftlich formuliert von *tokens* zu *types* (Schünemann 2014: 79), liegt darin begründet, dass die Menge an Äußerungshandlungen potenziell unendlich ist. Durch die Abstraktion der Äußerungen zu wiederkehrenden Aussagen lässt sich diese Unendlichkeit jedoch auf eine erfassbaren Grundgesamtheit an möglichen Aussagetypen

reduzieren (vgl. Foucault 1981: 42, 115ff.; Schünemann 2014: 80). Diese Abstraktions- und Interpretationsvorgänge verdeutlichen, dass es sich bei Diskursen um analytische Einheiten handelt, die im Forschungsprozess erst freigelegt werden müssen. Es handelt sich also niemals um *den* Diskurs, sondern immer um *einen* Diskurs, der sich erst in der Analyseperspektive des Betrachters bzw. der Forscherin als Gegenstand konstituiert (Schünemann 2014: 81). Forschungspraktisch bedarf der analysierte Diskurs daher (wenigstens) eines Attributs, um den Untersuchungsgegenstand zu spezifizieren. Für diese Studie soll sich die inhaltliche Spezifizierung auf das thematische Attribut „alterssicherungspolitisch“ und das theoretische Attribut „normativ“ bzw. „kognitiv“ beziehen. Ziel ist zum einen, den kognitiven Transformationsdiskurs der 2000er Jahre nachzuzeichnen und zum anderen, durch die Typisierung der normativen Diskurselemente ein Wörterbuch der Wertgrundlagen des Alterssicherungssystems zu erstellen. Andere denkbare Diskursattributionen sind zum Beispiel funktionale Attribute, wie die Unterscheidung von politischen oder öffentlichen Diskursen, oder geografische Attribute wie die Analyse eines europäischen Diskurses, oder auch ideenbezogene Attribute wie die Rekonstruktion eines neoliberalen oder postmodernen Diskurses (Schünemann 2014: 81). Hier zeigt sich, dass das Programm der wissenssoziologischen Diskursanalyse äußerst anpassungsfähig ist und für jede Diskursformation geeignete Konzepte und Untersuchungsmethoden definiert werden können.

Die Frage an dieser Stelle ist, welches diskursanalytische Konzept sich am besten zur Bestimmung der Wertbegriffe des deutschen Alterssicherungssystems nutzen lässt. Die Grundidee ist, dass sich die Identität der Institution Rentenversicherung bzw. des Alterssicherungssystems aus der diskursiven Ordnung der Akteursaussagen ableiten lässt. Das Konzept der Subjektpositionen scheint zunächst naheliegend zu sein, da es sich dabei um *„Positionierungsprozesse und Muster der Subjektivierung [handelt], die in Diskursen erzeugt werden und sich auf Adressaten(bereiche) beziehen“* (Keller 2011: 223). Subjektpositionen sind die diskursiv erzeugten Identitätsangebote, die von sozialen Akteuren potenziell subjektiviert werden und damit zu deren Identität werden können. Sollten Subjektpositionen als Untersuchungskonzept gewählt werden, wäre die gesetzliche Rentenversicherung selbst als Akteur zu verstehen, der aktiv-kreativ die auf ihn einwirkenden Diskurse interpretiert und mehr oder weniger bewusst eine Deutung der eigenen Identität konstruiert. Von Erkenntnisinteresse wäre dann, wie sich die Selbstbeschreibung der Rentenversicherung, etwa durch die Herausgabe von PR-Broschüren oder politischen Stellungnahmen gestaltet und in wie weit sich diese Selbstbeschreibung von der diskursiv zugeschriebenen Subjektposition unterscheidet. In dieser Studie soll aber über die Institution bzw. den kollektiven Akteur Rentenversicherung hinaus gegangen werden und das normative Wertgerüst des Alterssicherungssystems als Ganzes untersucht werden.

Der wissenssoziologische Begriff der Phänomenstruktur erscheint deshalb an dieser Stelle für die Analyse vielversprechender. Das Konzept der Phänomenstruktur meint in Anlehnung an Mannheims Konzept der Aspektstruktur (Mannheim 1969: 234), *„dass Diskurse in der Konstitution ihres referenziellen Bezuges (also ihres ‚Themas‘) unterschiedliche Elemente oder Dimensionen ihres Gegenstandes benennen und zu einer spezifischen Gestalt, einer Phänomenkonstellation verbinden. Das Konzept der Phänomenstruktur bezeichnet keineswegs Wesensqualitäten eines Diskurs-Gegenstandes, sondern die entsprechenden diskursiven Zuschreibungen“* (Keller 2006: 64). In die-

ser Studie ist zunächst die Unterscheidung zwischen kognitiven und normativen Aussagen zum Phänomen des Alterssicherungssystems von Interesse. Konkret soll im alterssicherungspolitischen Wörterbuch in Kapitel 6 der normative Teil der Phänomenstruktur beschrieben werden, also die Begriffe, die dem System diskursiv als Wertgrundlagen zugeschrieben werden. Der kognitive Teil des alterssicherungspolitischen Diskurses, also die sachbezogene Auseinandersetzung, wird dem vorgelagert in Kapitel 4 beschrieben.

Für die kognitive Dimension der Phänomenstruktur zeigt Brettschneider an verschiedenen Stellen (2014, 2012a, 2009), dass sich die hegemoniale diskursive Deutung der Rentenversicherung vom Problemlösungsmechanismus hin zu einem Problemverursacher bzw. einem sich selbst zerstörenden System stattgefunden hat. Keller schlägt für die empirische Anwendung der dimensional Erschließung eines Phänomens das Codiervorgehen der Grounded Theory vor. Die verschiedenen Stufen des offenen, axialen und selektiven Codierens generieren die abstrakten Kategorien, die zur Benennung einzelner Aussage- und Diskursbausteine verwendet werden (Keller 2007: 101; vgl. Strauss/Cobin 1996: 43-117; Strauss 1998: 56ff. und 92ff.). Diesem Verfahren wird in dieser Arbeit jedoch nur eingeschränkt gefolgt. Das Codiervorgehen ist nicht strikt induktiv angelegt, sondern folgt einer zunächst deduktiven festgelegten Unterscheidung in normative und kognitive Bestandteile der Phänomenstruktur. Im Analyseprozess wird daher jede im Datensatz vorkommende Akteursäußerung zunächst auf ihre Qualifikation als kognitive oder normative Aussage hin untersucht. Die kognitiven Aussagen werden in Kapitel 4 zur Beschreibung des inhaltlichen Rahmens des normativen Diskurses dargestellt. Die normativen Aussagen wiederum bilden die Grundlage des Wörterbuches in Kapitel 6. In einem zweiten Analyseschritt, werden dann die aus den Einzeläußerungen abstrahierten Wertaussagen zu Kategorien zusammengefasst. Die im Datensatz erfassten Akteursäußerungen werden auf ihre Begriffsverwendung analysiert und die verwendeten Begriffsausprägungen zu Begriffskategorien zusammengefasst. Die einzelnen Kategorien werden anschließend auf ihre Beziehungen zu Akteuren und Themen hin untersucht und abschließend im Wörterbuch dargestellt (vgl. Kapitel 5 und 6).

2.3 Das Konzept der Veto-Begriffe

Die Analyse der diskursiv erzeugten normativen Phänomenstruktur erfolgt also auf Grundlage der Begriffsverwendungsmuster der alterssicherungspolitischen Akteure. Da der Werkzeugkasten der WDA noch keine Instrumente zur Begriffsanalyse bereit hält, wird für die Untersuchung der Begriffsverwendungsmuster ein weiteres theoretisches Konzept benötigt. In dieser Studie soll zur Ergänzung der WDA das auf Begriffe spezialisierte Veto-Begriffe-Konzept nach Köppe, Nullmeier und Wiesner heran gezogen werden (2007). Das Veto-Begriffe-Konzept folgt ebenfalls der interpretativen Grundannahme, dass die normativen Grundlagen politischer Systeme sich in einem konstanten Aushandlungsprozess befinden und beständig (re)formuliert werden. Das Konzept weist der begrifflichen Untersuchungsebene einen zentralen Stellenwert zu und nimmt an, dass sich politischer Wandel unter anderem durch die Veränderung des politischen Wertevokabulars erklären lässt. Grundüberlegung ist, dass bestimmte Wertbegriffe *„in der öffentlichen Debatte einen derart hohen Stellenwert [besitzen], dass man neue politische Vorschläge nicht ohne Beachtung dieser Werte proklamieren kann“* (Köppe et al. 2007: 228). Die Suche nach solchen „Veto-

Werten“ ist auch die Grundidee des normativen Wörterbuches: Welche Begriffe nehmen in der diskursiven Auseinandersetzung der alterssicherungspolitischen Akteure einen solchen Stellenwert ein, dass sie als normative Grundlagen des Systems zum Untersuchungszeitpunkt gelten können? Es wird also angenommen, dass sich die normative Phänomenstruktur des Alterssicherungssystems entlang bestimmter Veto-Werte bzw. normativen Grundbegriffe beschreiben lässt. Wenn Akteure versuchen ihre politischen Positionen im Diskurs zu bewerben, sollte ihre Argumentation mit den bisher im Diskurs dominanten Werten kompatibel sein. Akteure neigen daher in ihren Argumentationsstrategien zur subtilen Arbeit an Begriffen und Begriffsbeziehungen, um durch begriffliche Innovationen, Bedeutungsverschiebungen und Neuarrangements ihre Policy-Vorschläge zu legitimieren (Köppe et al. 2007: 228).

Aus dem Konzept der Veto-Werte soll die grundlegende Forschungsheuristik übernommen werden, ohne jedoch den Begriff Veto-Werte selbst zu übernehmen. Die Grundidee der Veto-Werte ist an die Veto-Spieler-Theorie von George Tsebelis (u.a. 1995, 2002) angelehnt, dessen „*institutionentheoretische Konzeption als analytische Heuristik für das Feld der Legitimationsdiskurse*“ nutzbar gemacht werden soll, um „*den Zusammenhang von Diskurs- und Politikwandel herzustellen*“ (Köppe et al. 2007: 229). Die semantische Übernahme des Veto-Begriffes für die Konzeption der Veto-Werte erscheint jedoch etwas zu stark, da dadurch ein institutionenähnlicher kausaler Einfluss der normativen Phänomenstruktur auf Policy-Wandel suggeriert wird. Die normative Ebene von Policy-Diskursen dürfte dadurch überschätzt werden, wohingegen die kognitive Ebene der diskursiv erzeugten Phänomenstruktur unterschätzt würde. Als Alternativbegriff verwenden die Autoren auch den Begriff der „hegemonialen Werte“ (Köppe et al. 2007: 229), der als eher kompatibel mit dem bereits dargestellten Theoriegerüst dieser Arbeit erscheint. Hegemoniale Werte⁷ sind im Folgenden solche Werte, die in politischen Debatten eine quantitativ und qualitativ so bedeutende Rolle spielen, dass sie in den Argumentationsstrategien von Akteuren nicht vernachlässigt werden sollten. Alterssicherungspolitische Akteure, die ihre Policy-Vorschläge erfolgreich im Diskurs bewerben wollen, sollten die diskursiv vorherrschenden Wertbegriffe berücksichtigen und mit ihren kognitiven Argumentationen verknüpfen, um sich erfolgreich im Diskurs zu positionieren. Diese diskursiv vorherrschenden Wertbegriffe werden hier als normative Grundbegriffe des Alterssicherungssystems verstanden und sollen aus den diskursiven Artikulationen der alterssicherungspolitischen Akteure abgeleitet werden.

Die besondere Stärke des Veto-Werte-Konzeptes ist, einen Analyserahmen für die diskursive Mikro-Ebene der Begriffe bereitzustellen. In Anlehnung an Tsebelis sind es die Faktoren *number*, *distance* und *cohesion* (Tsebelis 2002), die über die Veto-Qualitäten einer Institution bzw. eines Wertbegriffes entscheiden. Als Veto-Werte bzw. Hegemonialwerte der alterssicherungspolitischen Phänomenstruktur sollen solche Wertbegriffe gelten, die in der öffentlichen politischen Auseinandersetzung über alterssicherungspolitische Fragen dauerhaft so häufig genannt werden,

⁷ Der Unterschied zwischen den Begriffen Veto-Wert und Hegemonialwert liegt in der Verbindlichkeit der Konzepte. Während eine (absolute) Veto-Funktion eine unhintergehbare Instanz darstellt, ist das Hegemoniekonzept flexibler. Hegemoniale Akteure oder Wertbegriffe sind klar dominant, können unter bestimmten Umständen aber auch hintergangen werden. Die Wahrscheinlichkeit dafür, dass der Hegemon sich durchsetzt ist sehr hoch, liegt jedoch nicht bei 100 Prozent. Die Kraft eines absoluten Vetos hingegen liegt bei 100 Prozent.

dass ohne ihre Verwendung die Legitimation eines neuen Politikvorschlages *kaum* möglich ist (vgl. Köppe et al. 2007: 229). Die erste Ebene der Bestimmung von Hegemonialwerten ist also eine quantitative Erhebung aller im Diskurs durch die Akteure verwendeten Wertbegriffe. Die am häufigsten verwendeten Wertbegriffe können als potenzielle Hegemonialwerte gelten, deren Anzahl die Veränderungsneigung eines Politikfeldes mit beeinflusst. Sind in einem Diskurs sehr viele Werte quantitativ dominant, so müssen Akteure diese Vielzahl an Werten in komplexen normativen Argumentationsstrategien bedienen. Es reicht dann zum Beispiel nicht mehr, dass ihre Vorschläge nur wachstumsfördernd sind, sie müssen darüber hinaus auch gerecht sein und den sozialen Ausgleich berücksichtigen. Je nach inhaltlicher Nähe der Hegemonialwerte sind solche Strategien mehr oder weniger umsetzbar.

Die zweite Ebene der Analyse bezieht sich daher auf die Distanz zwischen den quantitativ bedeutendsten Wertbegriffen. Wenn die (ideologische) Distanz im Sinne einer Unvereinbarkeit der Werte besonders hoch ist, dann ist der diskursive Effekt dieser Werte am größten: Wenn es keine politische Argumentation gibt, in der alle hegemonialen Werte gleichzeitig als erfüllt angesehen werden können, dann sind die diskursiven Voraussetzungen für politischen Wandel eher ungünstig. Policy-Vorschläge, die es nicht schaffen die verschiedenen hegemonialen Werte miteinander zu vereinen, werden keinen diskursiven Druck auf den politischen Status quo ausüben können, da sie von diskursiven Gegenspielern immer als unzureichend angegriffen werden können und immer schon ein anderes Wertkonzept zur Verfügung steht, um die Vorschläge zu delegitimieren (Köppe et al 2007: 230). Das Konzept der Distanz bzw. Nähe zwischen Wertbegriffen stellt eine Form der positiven bzw. negativen Relationierung dar. Unter dem Oberbegriff Relationierung lassen sich neben „*mengentheoretisch-logischen Verhältnisbestimmungen wie Teil-Ganzes-Beziehungen [...] oder Schnittmengen*“ (Nullmeier et al. 2009: 180) auch andere Formen der Begriffsverhältnisse, wie zum Beispiel Balancen und Gleichgewichte, Bedingungsbeziehungen, kausale Verknüpfungen oder Priorisierungen bzw. Rangbildungen mit oder ohne Kontrastierung der Werte zusammen fassen. „*Je intensiver die Beziehung zwischen Werten thematisiert werden, desto stärker wird auch die Frage, ob es so etwas wie eine Axiologie der Werte gibt, einen höchsten Wert, eine feste Reihen- und Rangfolge oder ob wir – ganz weberianisch – von dem unauflösbaren Konflikt letzter Werte ausgehen müssen*“ (Nullmeier et al. 2009: 180). Einen Anhaltspunkt für die Hierarchie der Hegemonialwerte kann die Zentralität der Begriffe im Netzwerk liefern. Es ist davon auszugehen, dass sich quantitativ bedeutende Begriffe auch besonders häufig mit anderen Wertbegriffen zusammen genannt werden und sich damit im Zentrum der Werteordnung befinden. Als Maß kann hier das „*Degree-Zentralität*“ verwendet werden, das die Summe aller direkten Relationierungen zu anderen Hegemonialbegriffen angibt (Köppe/Nullmeier 2008: 12ff.).

Die Relationierung zwischen Werten hängt schlussendlich vor allem von der dritten Analyseebene ab: von der Wertekohäsion. Mit Kohäsion ist an dieser Stelle die interpretative Spannweite von Wertbegriffen gemeint. Werden bestimmte Wertbegriffe im Diskurs stets einheitlich verwendet bzw. gedeutet, so ist die begriffliche Kohäsion in diesen Fällen als hoch zu bezeichnen. Wird ein Wertbegriff sehr uneinheitlich verwendet und lässt daher einen weiten Interpretationsspielraum zu, ist die Kohäsion des Wertes gering. Die hegemoniale Wirkung des Wertes ist in diesem Fall gering: Es wird sich dann immer eine Variante des Begriffes finden lassen, die für eine verändere-

rungsorientierte Argumentation passend ist. Der Wert der Gerechtigkeit eignet sich besonders, um die interpretative Spannweite von Wertbegriffen zu verdeutlichen. Der Gerechtigkeitsbegriff ist durch die immer neue Schaffung von Gerechtigkeitskomposita immer diffuser und pluraler zu verstehen (Nullmeier 2006). Durch die hohe Ausdeutbarkeit lässt sich fast immer ein Kompositum finden, das für die jeweilige politische Agenda legitimierend wirken kann. Auf der anderen Seite des interpretativen Spektrums steht ein Begriff wie Wettbewerb⁸, der kaum Differenzierungen zulässt und stets in ähnlicher Weise verwendet wird. Begriffe mit einer starken interpretativen Geschlossenheit können diskursiv stärkere Wirksamkeit erreichen, da sie nur mit erheblichem Aufwand und in einem längeren Prozess umgedeutet werden können. Es ist an dieser Stelle wichtig zu betonen, dass sich das Konzept der Hegemonialbegriffe auf die Erklärung von Policy-Wandel bezieht und anzeigen soll, wann sich für politische Akteure diskursive *windows of opportunity* bilden, in denen geschickte Diskursstrategien Policy-Wandel begünstigen können (vgl. Leisering 2004: 41, Nonhoff 2006).

Für das Erkenntnisinteresse dieser Studie soll das Konzept etwas abgewandelt werden, da das Ziel hier nicht die Erklärung von Policy-Wandel ist. Das Erkenntnisziel hier bezieht sich vielmehr auf die entgegengesetzte epistemologische Richtung - auf die mutmaßliche Veränderung der normativen Systemgrundlagen, mithin auf die Veränderung der systemischen Hegemonialwerte der Alterssicherung vor dem Hintergrund einer paradigmatischen Umgestaltung des Alterssicherungssystems. Die Annahme ist, dass sich grundlegende wohlfahrtsstaatliche Reformen auf die dem System unterliegenden normativen Grundbegriffe auswirken (vgl. Wiesner 2006).

⁸ Der Begriff Wettbewerb zählt nicht zu den klassischen Wertbegriffen. Eine der Grundannahmen des Veto-Werte-Konzeptes ist jedoch, dass jeder Begriff den Charakter eines Wertbegriffes annehmen kann, wenn er in einer wertenden Weise verwendet wird.

Kapitel 3: Argumentationsstrategien und Sprecherpositionen

In diesem und dem folgenden Kapitel sollen die Sprecher des alterssicherungspolitischen Diskurses und ihre Argumentationsstrategien im Mittelpunkt der Untersuchung stehen. Die Beschreibung der diskursiven Sprecherpositionen ist die unverzichtbare Basis für die anschließende Beschreibung der normativen Phänomenstruktur. Die normative Argumentation der Akteure kann nicht losgelöst von ihren Sprecherpositionen und kognitiven Aussagesets verstanden werden. Nur wenn die formellen Machtstrukturen des kommunikativen Prozesses berücksichtigt werden und die informellen diskursiven Allianzen auf der kognitiv-inhaltlichen Ebene berücksichtigt werden, kann die Beschreibung der normativen Phänomenstruktur im Wörterbuchteil verständlich dargestellt werden.

Die Leitfrage der zwei Kapitel ist, in wie weit die rentenpolitischen Akteure diskursive Sprecherpositionen einnehmen und damit in ihrem Argumentationsverhalten den Strukturregeln des politischen Diskurses folgen. Grundannahme ist, dass Sprecher sich in ihrem Verhalten zum einen entlang formeller diskursiver Sprecherpositionen (z.B. Regierung vs. Opposition) orientieren und zum anderen eigenwilligen Situationsdeutungen zur Problem- und Lösungskonstruktion folgen. Die Situationsdeutungen umfassen in diesem Fall die Selbstkonzepte der Akteure und deren inhaltliche Positionierungen in Form von Problemdefinitionen und angestrebten Lösungswegen. Als Selbstkonzept gilt die Selbstverortung der Akteure im politischen Spektrum, also etwa die Beschreibung der eigenen Position als „liberale Politik“ oder „sozialistische Opposition“. Die Situationsdeutungen werden an solchen Stellen sichtbar, an denen Akteure über ihre formellen Sprecherpositionen hinaus gehen und eigenwillig Argumentationsschwerpunkte setzen. Zur Analyse dieser Abweichungen ist es notwendig das Gesamtset an Akteursaussagen zu rekonstruieren, um dann in einem zweiten Schritt zu prüfen bei welchen Aussagen es sich um sprecherpositionentypische Aussagen handelt und welche Aussagen Akteure nutzen, um sich selbst im Diskurs kreativ zu positionieren.

3.1 Theoretische Modellierung der Aussagekategorien

Die empirische Analyse des Argumentationsverhaltens der rentenpolitischen Akteure wird auf den Textkorpus der Parlamentsdebatten beschränkt. Im Vergleich zum Zeitungstextkorpus bietet der Parlamentstextkorpus den Vorteil, dass die Dichte der relevanten Akteursäußerungen sehr viel größer ist. Während die relevanten Aussagen in den Zeitungsartikeln meist sehr verstreut liegen und häufig von Passagen anderer politischer Diskurse unterbrochen werden, können sie in den Parlamentsdokumenten in konzentrierter Form gefunden werden. In der parlamentarischen Auseinandersetzung enthält fast jeder geäußerte Satz ein oder mehrere Argumente, die sich zu Aussagen abstrahieren lassen und in ein Kategoriensystem einordnen lassen. Auf einer grundlegenden Ebene lassen sich dabei drei Hauptaussagekategorien darstellen: Erstens, die generellen Deutungsmuster der Akteure bezüglich der Situation des Alterssicherungssystems. Zweitens, die Aussagesets, die sich aus dem formellen parlamentarischen Gegensatz aus Regierung und Opposition ergeben. Drittens, die inhaltliche Argumentation, mit denen die Sprecher versuchen, ihre Ideen und Interessen im Diskurs zu vermarkten und sich selbst thematisch zu positionieren.

Die erste Aussagekategorie der Situations- bzw. Problemdeutungen umfasst solche Aussagen, in denen die Sprecher ihre grundsätzliche Position zum verhandelten Diskursobjekt darlegen. In diesem Fall also die grundlegende Bewertung des Zustands der Alterssicherung in Deutschland. Zu dieser Kategorie gehören zum Beispiel Aussagen zu den von Akteuren angenommenen Wirkungszusammenhängen im System (z.B. „Kapitalbildung stärkt die Produktivität“), Aussagen zur Zukunftsdeutung (z.B. „die Altersarmut wird wieder zu einem Problem werden“) sowie Aussagen zur Vergangenheitsdeutung (die ältere Generation trägt die Verantwortung für den demografischen Wandel). Aus den grundsätzlichen Situationsdeutungen lassen sich zwei konträre Sprecherpositionen ableiten. Die Position der Transformationsbefürworter, die den Zustand des Alterssicherungssystems als dysfunktional und reformbedürftig bewerten und die Position der Transformationsgegner, die von der Funktionsfähigkeit des Systemdesigns überzeugt sind und dessen Struktur bewahren wollen. Für den Umbau des Alterssicherungssystems in Richtung eines Mehssäulensystems wird die Sprecherposition der Änderungsbefürworter von fünf der sechs im Parlament vertretenen Parteien eingenommen. Lediglich die PDS vertritt nicht die Position, dass das Sicherungssystem einer strukturverändernden Reform unterzogen werden muss. Die Regierungsparteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen sowie die vormaligen Regierungsparteien CDU, CSU und FDP sprechen sich hingegen durchweg für einen Paradigmenwechsel bei der Alterssicherung aus. Die Gemeinsamkeit der Position wird durch die Problemdeutung der Unsicherheit des Umlageverfahrens vor dem Hintergrund des demografischen Wandels erzeugt. Auch die von allen fünf Parteien befürwortete Hinwendung zu mehr Eigenverantwortung der BürgerInnen ist für diese Sprecherposition konstituierend.

Die zweite Aussagekategorie der taktisch-rhetorischen Aussagen leitet sich aus den formellen parlamentarischen Sprecherpositionen der Akteure ab. Charakteristische Äußerungen dieser Kategorie sind die positionstypischen Konstruktionen des politischen Gegners als inkompetent, unehrlich und opportunistisch. Auch Aussagen, die das Gesetzgebungsverfahren auf der formellen Ebene kritisieren oder rechtfertigen (z.B. die Aufteilung von Gesetzen in einen durch die zweite Kammer zustimmungspflichtigen Teil und einen nicht-zustimmungspflichtigen Teil) oder die Benennung von diskursiven Bündnispartnern fallen unter diese Kategorie. Die taktisch-rhetorischen Aussagen beziehen sich also auf die vorübergehenden rhetorischen Scharmützel und diskursiven Allianzen, die sich unmittelbar in den Debatten ergeben und keiner längerfristigen Situationsdeutung folgen.

Die dritte und komplexeste Kategorie umfasst alle Aussagen inhaltlicher Natur, die über die grundsätzlichen Situationsdeutungen der Akteure und die formelle Regierungs-Oppositions-Dualität hinaus gehen. Die Kategorie der inhaltlichen Aussagen umfasst dabei solche Äußerungen, in denen sich die Akteure inhaltlich-sachorientiert auf die konkreten Gesetzentwürfe beziehen. Die Rolle der Regierung ist, möglichst effektive und effiziente Lösungsvorschläge für gesellschaftliche Probleme zu entwickeln und für ihre Konzepte gesellschaftliche Akzeptanz zu gewinnen. Die Rolle der Opposition auf der anderen Seite ist zum einen, handwerkliche Mängel in den Lösungsvorschlägen der Regierung aufzudecken und zum anderen, alternative Lösungskonzeptionen durch eigene inhaltliche Vorschläge zu entwickeln. Aussagen dieser Kategorie haben also einen klaren Bezugspunkt in den verhandelten Gesetzentwürfen oder in den begleitenden Antrags-

Ausschuss- und Anhörungsdokumenten. Je nach parlamentarischer Position dient die inhaltliche-kognitive Argumentation der Legitimation oder der Kritik einzelner Elemente der Gesetzesvorhaben. Sprecher des Regierungslagers betonen an dieser Stelle die Schwerpunktsetzung der eigenen Partei gegenüber der des Koalitionspartners, Sprecher der Opposition formulieren Alternativen zum Regierungskonzept und benennen die Schwächen der Gesetzentwürfe. Auf der inhaltlichen Ebene zeigen sich die informellen Sprecherpositionen und entwickeln sich argumentative Allianzen auch über die politischen Lager hinweg. Die inhaltliche Argumentation überwindet also zuweilen die Grenzen der formellen Sprecherpositionen, so dass parteiübergreifend sachorientierte Positionen eingenommen werden.

Bei der Analyse der parlamentarischen Sprecherpositionen ist es wichtig, die zeitliche Entwicklung des Argumentationsverlaufs zu berücksichtigen. Die verschiedenen Ebenen der Argumentation verfügen dabei über unterschiedlich weite zeitliche Perspektiven. Während die Deutungsmuster sich eher langfristig entwickeln und während der einzelnen Untersuchungsphasen stabil bleiben, ist der Argumentationsverlauf auf Ebene des Regierungs-Oppositions-Gegensatzes und vor allem auf der inhaltlichen Ebene kleinteiliger. Auf diesen Ebenen reagieren die Akteure kurzfristig aufeinander, bewerten zum einen das unmittelbare Verhandlungsverhalten der Gegenseite und gehen zum anderen inhaltlich auf die gegenseitige Argumentation ein.

Tabelle 1: Unterscheidung der Aussagekategorien

1) Aussagen zur Situationsdeutung	Diese Kategorie umfasst all die Aussagen, die sich auf die grundsätzlichen Problemdeutungen und Lösungsstrategien der Akteure beziehen. Es handelt sich um Aussagen, die bestimmte Wirkungszusammenhänge oder Notwendigkeiten benennen, ohne sich auf die Details der Gesetzgebung zu beziehen. Beispiele: „Der demografische Wandel bedroht das Umlageverfahren.“ Oder: „Hohe Lohnnebenkosten führen zu geringem Wirtschaftswachstum.“
2) Taktisch-rhetorische Aussagen	Die taktisch-rhetorische Argumentation leitet sich aus den formellen Sprecherpositionen der Akteure ab. Idealtypisch zeichnen sie sich durch den Antagonismus der Sprecher als Regierungs- und Oppositionsvertreter aus. Die Sprecher werfen sich gegenseitig Inkompetenz, Kooperationsunwilligkeit und Verfahrensfehler vor. Außerdem benennen die jeweiligen Sprecher, welche außerparlamentarischen Sprecher mit ihnen inhaltlich in diskursiven Allianzen stehen.
3) Inhaltliche Aussagen	Inhaltliche Aussagen beziehen sich auf die konkreten Details der Gesetzgebung. Die Vorschläge der Parteien werden sachorientiert bewertet und in ihren Auswirkungen beschrieben. Auf der inhaltlichen Ebene kann es zu parteiübergreifenden Diskursallianzen kommen, in der Regel folgt die Argumentation aber dem Regierungs-Oppositions-Dualismus.

3.2 Methodik der Sprecherpositionenanalyse

Die empirische Analyse der Sprecherpositionen und kognitiven Argumentationsstrategien erfolgt anhand einer qualitativen Inhaltsanalyse. Zunächst werden alle Parlamentsdokumente manuell gelesen und alle relevanten Äußerungen manuell markiert. Anschließend werden alle markierten Äußerungen aus den Texten exzerpiert und in einem separaten Dokument aufgelistet. Jede Äußerung ist einem Sprecher und einem Zeitpunkt also einer bestimmten Parlamentsdebatte zugeordnet.

net. Neben Sprecher und Zeitpunkt bekommt jede Äußerung eine Laufnummer, damit im folgenden Analyseprozess zurückverfolgt werden kann, welche abstrahierte Aussage auf welcher tatsächlichen Äußerung beruht. Der Abstraktionsprozess von der Äußerung zur Aussage beruht auf der inhaltsanalytischen Methode der Zusammenfassung (vgl. Mayring 2010: 67ff.), das heißt, die einzelnen Äußerungen werden auf ihren gemeinsamen Aussagekern reduziert und unter einer induktiv erstellten Aussagekategorie zusammengefasst. Aus dem ersten Zusammenfassungsschritt ergeben sich die drei genannten Grundkategorien: Deutungsaussagen, taktisch-rhetorische Aussagen und inhaltliche Aussagen. Diese Kategorien bilden die Grundstruktur der Kapitel zu den kognitiven Argumentationsstrategien der Akteure. In einem weiteren Schritt werden die übergeordneten Aussagekategorien in weitere Subkategorien unterteilt, die sich am thematischen Detailbezug der Aussagen orientieren. Die Rückverfolgbarkeit bleibt anhand der Laufnummern bestehen, Memos werden aus Kapazitätsgründen jedoch nicht zu jeder Zuordnung geschrieben.

Die Darstellung der rentenpolitischen Diskurse wird in den chronologischen Ablauf der Gesetzgebungsprozesse eingebettet. Zu Beginn jedes Kapitels stehen eine Passage zum Entwicklungshintergrund der Reformgesetze und ein Abschnitt mit der Darstellung des Gesetzgebungsverlaufs. Die Darstellung von Vorlauf und Gesetzgebungsverlauf erfolgt anhand der Auswertung des Zeitungstextkorpus. Es werden solche Gesetzgebungsdebatten in die Beschreibung einbezogen, die während des festgelegten Untersuchungszeitraums komplett abgeschlossen werden. Neben den Hauptdebatten zu den Reformgesetzen sind das die Debatten zum zweiten und dritten SGB-VI-Änderungsgesetz 2003 sowie zum Beitragssatzgesetz 2007. Andere Reformgesetze, deren Diskussion sich nur teilweise mit den Debatten zum AVmG, RV-NHG oder RV-AGAG überschneidet, werden nicht komplett erfasst, da sich der Untersuchungszeitraum sonst immer weiter ausweiten würde. Nach der Darstellung des Gesetzgebungsverlaufs folgt die Abhandlung der drei Aussagekategorien. Zunächst erfolgt die Darstellung des Gegensatzes zwischen den Positionen der Transformationsbefürworter und -gegner. Anschließend folgt die Beschreibung der taktisch-rhetorischen Argumentation der Akteure inklusive einer kurzen Darstellung der parlamentarischen Position jeder Partei. Die drei untersuchten Reformgesetze werden in drei aufeinanderfolgenden Legislaturperioden debattiert, so dass sich für jeden Untersuchungszeitraum eigene parlamentarische Konstellationen ergeben, die kurz skizziert werden sollen. Hauptbestandteil jedes Auswertungskapitels ist die Beschreibung der inhaltlichen Positionen der Akteure. Es werden verschiedene inhaltliche Subdiskurse identifiziert, die nacheinander beschrieben werden. Die Aufmerksamkeit für die Subdiskurse ist dabei volatil, das heißt Diskurse, die zu Beginn des Transformationsprozesses bedeutsam sind, verlieren mit der Zeit an Bedeutung, wohingegen andere, zu Beginn kaum thematisierte Diskurse, im Zeitverlauf an Aufmerksamkeit gewinnen. Zu jedem Untersuchungszeitpunkt können nur die zentralen thematischen Diskurse dargestellt werden, da die Berücksichtigung der Nebenstränge den Rahmen dieser Studie sprengen würde.

Kapitel 4: Der alterssicherungspolitische Diskurs der 2000er Jahre

Mit den Rentenreformen des Altersvermögens- und Altersvermögensergänzungsgesetzes (AVmG und AVmEG) 2001 leitet die rot-grüne Bundesregierung die Phase der neuen deutschen Alterssicherungspolitik ein. Die Reformen der 2000er Jahre bauen das deutsche Rentensystem zu einem mehrgliedrigen Alterssicherungssystem nach internationalem Vorbild um. Der Umbau verändert dabei nicht nur die institutionelle Architektur, sondern auch die normative Zielsetzung des Systems und kann daher als eigenständige Transformationsphase beschrieben werden.

Die Entwicklung des deutschen Rentensystems nach dem zweiten Weltkrieg lässt sich grob in vier Phasen unterteilen (May 2010: 13, vgl. Lessenich/Ostner 1998: 9). In der *Formationsphase*, bis zur Rentenreform 1957, liegt das Augenmerk der Politik vor allem auf der Bekämpfung verbreiteter Altersarmut. Nach verschiedenen kleineren Rentenerhöhungen kann dieses Ziel durch die Dynamisierung der Renten mit der Rentenreform 1957 erreicht werden. Auf die Phase der Formation folgte die Phase der *Expansion*, in der Ausgaben und Leistungen des Systems von verschiedenen Bundesregierungen großzügig ausgeweitet werden. Ab Mitte der 1970er Jahre kommt es dann als Folge der Systemexpansion und aufgrund internationaler Entwicklungen (Ölpreiskrise) zur *Krisenphase* der Rentenversicherung, die von systemadäquatem Rückbau geprägt ist. Bis einschließlich zum Rentenreformgesetzes 1999 wird in dieser Phase versucht, das System zu stabilisieren, ohne den Kern seiner Funktionslogik zu verändern (vgl. Schmähl 2012a). Zunehmend werden in dieser Phase jedoch auch Stimmen laut, die von einer grundsätzlichen Dysfunktion des Rentensystems ausgehen. Der Diskurs zur Transformation des Systems gewinnt an Aufmerksamkeit und Argumente, die den Umbau zu einem steuerfinanzierten Grundrentenmodell mit kapitalgedeckter Zusatzvorsorge fordern, finden zunehmend Verbreitung. Während das Sozialversicherungsparadigma diskursiv an Unterstützung verliert, gewinnt das Mehssäulenparadigma nach und nach an Zustimmung (Bönker 2005: 339ff.). Der Transformationsdiskurs mündet nach dem rot-grünen Regierungswechsel 1998 in der Rentenreform 2001, mit der die *Transformationsphase* des Systems eingeleitet wird. Dieser Paradigmenwechsel, der sich in der Abkehr von der Lohnersatzfunktion der Rente zugunsten des Zieles der Beitragssatzstabilität ausdrückt, wird mit den Reformen der 2000er Jahre fortgesetzt und gefestigt (vgl. Schmähl 2012b). Als Folge der paradigmatischen Reformen kommt es nun wieder verstärkt zu Diskussionen über die Armutsfestigkeit des Systems und gewissermaßen schließt sich damit ein Kreis. Die GRV wandelt sich von einer lebensstandardsichernden Versicherungsinstitution für viele Menschen zurück zu einer Basissicherung und hat nur noch die Wirkung eines armutsvermeidenden Zubrots im Alter (Schmähl 2012c).

4.1 Das Altersvermögensgesetz: Der Diskurs von Juli 2000 bis Juni 2001

4.1.1 Vorlauf: Rentenkonsensgespräche

Der Gesetzgebungsprozess zum AVmG stellt sich aufgrund der enormen Reichweite des verhandelten Reformgesetzes als besonders kompliziert dar. Der parlamentarischen Auseinandersetzung geht ein langer Prozess der außerparlamentarischen Verhandlung vorweg, in dem in sogenannten Konsensgesprächen von der Regierung versucht wird, die Oppositionsfraktionen und die wichtigs-

ten gesellschaftlichen Interessengruppen in die Gesetzesformulierung mit einzubeziehen. Ziel der Bundesregierung in den Konsensgesprächen ist, eine breite gesellschaftliche Zustimmung für die Systemtransformation zu organisieren. Während die Regierung auf die Unterstützung der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in diesem Fall zählen kann, stehen die Gewerkschaften und Sozialverbände den Einschnitten in das gesetzliche Rentenversicherungssystem ablehnend gegenüber. Diese Ablehnung versucht die Regierung durch intensive Verhandlungen mit den Gewerkschaften und den Einbezug bestimmter Gewerkschaftsforderungen in die Gesetzgebung zu überwinden. Der Regierung kommt dabei zu Gute, dass die Gewerkschaften ihrerseits keine einheitliche Linie vertreten. Während die IG Metall und der Dachverband DGB für den Herbst 2000 großflächige Protestaktionen planen und durchführen, erweisen sich andere Gewerkschaften wie etwa die IGBCE und die Angestelltengewerkschaft ÖTV als kompromissbereiter und kritisieren die Protestaktionen (SZ 26.07.00). Inhaltlich fordern die Gewerkschaften vor allem die paritätische Finanzierung der geplanten privaten Altersvorsorge und die Aufrechterhaltung eines „*ordentlichen Niveaus*“ bei der gesetzlichen Rente (Engelen-Kefer, SZ 05.09.00). Nach zahlreichen kleineren Zugeständnissen seitens der Regierung, wie etwa dem Einbezug von Pensionsfonds in die staatliche Förderung und die Einführung einer sozialen Komponente bei der privaten Altersvorsorge, zeigen sich auch DGB und IG Metall für einen Kompromiss aufgeschlossener. Das Gewerkschaftslager schwenkt schließlich voll auf den Regierungskurs um, nachdem die Koalition in Abwesenheit des Arbeitsministers den zunächst geplanten Ausgleichsfaktor aus der Rentenformel streicht und einen Anpassungsfaktor auf Grundlage eines Vorschlages der Versicherungsträger übernimmt. Am 17. Dezember 2000 einigt sich die Bundesregierung in Person von Bundeskanzler Schröder und Bundesarbeitsminister Riester mit den Gewerkschaften darauf, dass diese das Regierungskonzept unterstützen, wenn die Regierung sich bereit erklärt, auch den Ausbau der betrieblichen Altersvorsorge zu fördern und auf bestehende Tarifvertragsmodelle in der Chemie-, Energie- und Bergbaubranche Rücksicht zu nehmen. Im Gegenzug beenden die Gewerkschaften ihre Proteste und geben die Forderung nach einer paritätischen Finanzierung der privaten Zusatzvorsorge auf.

Die Verhandlungen mit der Opposition erweisen sich hingegen aus Regierungssicht als weniger erfolgreich. Während die Regierung versucht, die Oppositionsfraktionen, die die Problemdeutung der Regierung teilen, in einen parteienübergreifenden Rentenkonsens mit einzubeziehen, versuchen besonders CDU und CSU die Reformpläne zu behindern. Obwohl beide Parteien sich auf einer grundsätzlichen Ebene mit der Regierung darüber einig sind, dass das gesetzliche Rentensystem unter dem Druck des demografischen Wandels transformationsbedürftig ist und die Regierung viele Forderungen der Union im Rahmen der Konsensgespräche aufgenommen hat, kündigen Unionssprecher Ende September 2000 den Ausstieg ihrer VertreterInnen aus den Konsensgesprächen an. Am 29. September 2000 präsentiert Arbeitsminister Riester auf einem sogenannten Rentengipfel zwischen Regierung und Vertretern der „bürgerlichen Opposition“⁹ aus CDU, CSU und FDP einen ersten Gesetzentwurf. Nach Ansicht der Union ist dieser Entwurf jedoch unzureichend und stellt einen „*schweren Verstoß gegen die gesellschaftliche Balance*“ dar (Merz, SZ 30.09.00). Inhaltlich kritisieren die VertreterInnen von CDU und CSU, dass die Regierungspläne einseitig die

⁹ Die Formulierung „bürgerliche Opposition“ wird in dieser Studie immer dann verwendet, wenn die Position der Oppositionsparteien unter Ausnahme der PDS, die sich selbst als „sozialistische Position“ bezeichnet, dargestellt werden soll.

arbeitende Generation¹⁰ belasten, da RentnerInnen nicht ausreichend an den Kosten der Systemtransformation beteiligt würden. Außerdem stört sich die Union an der Einführung eines Ausgleichsfaktors in die neue Rentenformel, der zu unterschiedlichen Rentenniveaus für die Versicherten führen würde. In einer Sondersitzung nach dem Rentengipfel der Regierung einigen sich die Abgeordneten von CDU und CSU auf die Strategie, an keinen weiteren Konsensgesprächen mehr teilzunehmen und ihren Widerstand gegen das Gesetz in den parlamentarischen Beratungen weiter zu führen.

Als Reaktion auf die Verweigerungshaltung der Union versucht die Bundesregierung die Möglichkeiten einer kurzfristigen Einigung mit der PDS auszuloten. Nach langem Desinteresse an der linken Opposition, trifft sich Arbeitsminister Riester am 23. Oktober 2000 mit der Fraktionsspitze der PDS zu Verhandlungen über die Rentenreform. Aufgrund der zu weit auseinanderliegenden Grundpositionen kann dieses Treffen jedoch als eher taktisch motiviert bezeichnet werden, das keine weiteren Spuren in der Gesetzesgestaltung hinterlassen hat.

4.1.2 Parlamentarischer Prozess

Der parlamentarische Verhandlungsprozess zum AVmG beginnt am 15. November 2000 mit der Befragung des Arbeitsministers durch die Bundestagsfraktionen, gefolgt von der ersten Lesung des Gesetzes im Bundestag einen Tag später. Am 16. November 2000 wird der erste Entwurf des AVmG (BT-Drs. 14/4595) in Verbindung mit der zweiten und dritten Lesung des Gesetzes zur Reform der Erwerbsminderungsrenten (BT-Drs. 14/4230, 14/4630, 14/4634) im Bundestag beraten. Die Oppositionsfraktionen kritisieren in dieser Debatte vor allem den eiligen Zeitplan der Bundesregierung, der vorsieht, das Gesetz innerhalb von nur fünf Sitzungswochen im Parlament zu verabschieden. Die Regierungsfaktionen von SPD und Grünen kritisieren auf der anderen Seite die Verzögerungshaltung der Opposition. Gegenseitig unterstellen sich die beiden Lager, mit dem Rententhema Wahlkampf betreiben zu wollen. Während die Sprecher von SPD und Grünen bemängeln, die Opposition versuche das Reformprojekt mit immer neuen Forderungen zu verzögern, um das Thema in den Landtagswahlkämpfen Anfang 2001 nutzen zu können, werfen die Sprecher der Union der Regierung das Gegenteil vor. Die Regierung versuche das Gesetz durch das Parlament zu peitschen, um es in ebendiesen Wahlkämpfen nicht thematisieren zu müssen. Inhaltlich kritisieren die Oppositionsparteien besonders den geplanten Ausgleichsfaktor in der neuen Rentenformel und fordern seine Abschaffung bzw. Veränderung. Auch in den Anhörungen zum AVmG vom 11. bis 13. Dezember 2000 ist der Ausgleichsfaktor Hauptkritikpunkt fast aller Sachverständigen. Als Reaktion auf die vernichtende Kritik beschließt die Regierungskoalition am 15. Dezember 2000, den Ausgleichsfaktor aus dem Gesetzentwurf zu streichen und stattdessen einen Anpassungsfaktor auf Grundlage eines Vorschlags der Rentenversicherungsträger zu übernehmen. Kurioser Weise wird dieser Beschluss in Abwesenheit des Arbeitsministers getroffen, der

¹⁰ Der Generationsbegriff wird in dieser Studie als Großgruppenbezeichnung verwendet, der zwischen einer der Beteiligung/Nicht-Beteiligung am Erwerbsleben unterscheidet. Nach dieser Logik kann die Gesellschaft in drei Generationen eingeteilt werden: eine Generation in Ausbildung, eine Generation im Erwerbsleben und einer Generation im Ruhestand. Daran wird deutlich, dass es sich bei dem Begriff um einen Statusbegriff handelt, der nicht unbedingt mit dem Lebensalter der Menschen korrespondieren muss (vgl. Bäcker 2002).

sich zum Zeitpunkt der Entscheidung zu einem Auslandsbesuch in Australien aufhält. Vor seiner Abreise hatte der Arbeitsminister noch angekündigt, am Ausgleichsfaktor festhalten zu wollen (SZ 14.12.00). Am 19. Dezember 2000 beschließen die Regierungsfractionen die Änderungen am Gesetzentwurf, was allerdings nicht dazu führt, dass die Union ihre ablehnende Haltung aufgibt. Auf ihrer Klausurtagung Mitte Januar 2001 beschließen die Abgeordneten von CDU und CSU, auch den geänderten Gesetzentwurf im Bundestag geschlossen abzulehnen. Auch die unionsgeführten Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen kündigen an, das Gesetz im Bundesrat ablehnen zu wollen, während die Bundesländer mit großen Koalitionen signalisieren, unter Umständen zustimmen zu wollen.

Aufgrund der fehlenden Regierungsmehrheit im Bundesrat entschließt sich die Bundesregierung das AVmG in zwei Teile zu unterteilen. Das Gesetz wird mit Beschluss des Sozialausschusses am 24. Januar 2001 in einen zustimmungspflichtigen und einen nicht-zustimmungspflichtigen Teil unterteilt (BT-Drs. 14/5146). Zwei Tage später, am 26. Januar 2001, verabschiedet der Bundestag das Altersvermögensergänzungsgesetz (AVmEG) in zweiter und dritter Lesung mit den Stimmen der Regierungsmehrheit. Die Änderung der Rentenformel und die Neuregelung der Hinterbliebenenversorgung kann ohne Zustimmung des Bundesrates beschlossen werden, während die Förderung der privaten Altersvorsorge und die Einführung der Grundsicherung im Alter auch die Haushalte der Bundesländer betreffen und damit der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. In seiner Sitzung vom 16. Februar 2001 lehnt der Bundesrat den Gesetzentwurf zum AVmG geschlossen ab, woraufhin die Bundesregierung den Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat anruft, um die Kritik der Länder zu beraten. Während die CDU-geführten Länder weiterhin dem Gesamtgesetz ablehnend gegenüber stehen, üben die SPD-geführten Länder Kritik an der Gesetzesgestaltung, da sie die Länderhaushalte durch die Reform zu stark belastet sehen. Auch während der Gespräche des Vermittlungsausschusses behält die Union ihre Verhandlungsstrategie bei und versucht eine Konsensfindung zu behindern. Die Union kündigt in den Vermittlungsgesprächen an, der Reform auch nach weiteren Zugeständnissen seitens der Bundesregierung nicht zustimmen zu wollen, da die Angebote der Regierung nach Aussage von Verhandlungsführer Horst Seehofer eine Zumutung seien (SZ 28.03.01).

Nach der endgültigen Absage der unionsgeführten Länder bleibt der Regierung noch die Möglichkeit, die „neutralen“ Bundesländer von einer Zustimmung zu überzeugen. Also die Bundesländer, die von einer großen Koalition (Berlin, Brandenburg und Bremen) bzw. von einer sozial-liberalen Koalition (Rheinland-Pfalz) oder von einer SPD-PDS-Koalition (Mecklenburg-Vorpommern) regiert werden. Es gelingt der Regierung, die neutral-geführten Bundesländer durch finanzielle Zugeständnisse zu einer Zustimmung zu bewegen. Den Ländern Berlin und Brandenburg werden durch die Schaffung einer neuen Behörde zur Verwaltung der Zulagen zur privaten Altersvorsorge neue Beamtenarbeitsplätze versprochen, Bremen erhält Vergünstigungen beim Länderfinanzausgleich und für Rheinland-Pfalz wird der Einbezug der Immobilienförderung in das Gesetz aufgenommen. Der Gesetzentwurf passiert schließlich am 11. Mai 2001 beide Parlamentskammern mit Mehrheit. Während der Bundestag das Gesetz mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen beschließt, stimmen im Bundesrat die SPD-geführten Länder sowie die Länder Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Mecklenburg-Vorpommern dem Gesetz zu. Das Abstimmungsverhalten von Mecklen-

burg-Vorpommern sorgt dabei für einen Eklat, da die PDS sich ausdrücklich gegen eine Zustimmung ausgesprochen hatte. Der Koalitionsvertrag von SPD und PDS sieht für einen solchen Fall die Enthaltung vor, so dass Ministerpräsident Harald Ringstorff mit seinem Abstimmungsverhalten einen „virulente[n] Bruch des Koalitionsvertrages“ zu verantworten hat (Harnisch, SZ 12.05.01). Langfristig hat das Koalitionsklima in Schwerin durch dieses Verhalten jedoch keinen Schaden genommen; 2002 kommt es zu einer Neuauflage der rot-roten Koalition in Mecklenburg-Vorpommern.

Tabelle 2: Chronologie des AVmG und des AVmEG

14.11.00	Gesetzentwurfs der Fraktionen	BT-Drs. 14/4595
15.11.00	Befragung der Bundesregierung im Bundestag	BT-PP. 14/132
16.11.00	Bundestag 1. Beratung	BT-PP. 14/133
11.-13.12.00	Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung	Ausschussdrucksache 1181
21.12.00	Bundesrat 1. Durchgang	BR-PP. 758
12.01.01	Gesetzentwurf der Bundesregierung	BT-Drs. 14/5068
24.01.01	Aufteilung des Gesetzes in zwei Teile	BT-Drs. 14/5146
26.01.01	Bundestag 2./3. Beratung	BT-PP. 14/147
16.02.01	Bundesrat 2. Durchgang -> AVmEG angenommen -> AVmG: Anrufung des Vermittlungsausschusses	BR-PP. 759, BR-Drs. 58/01, BR-Drs. 59/01
26.03.01	Veröffentlichung des AVmEG im Bundesgesetzblatt	Bundesgesetzblatt Teil I 2001 Nr.13 26.03.2001 S. 403
09.05.01	Beschlussempfehlung und Bericht des Vermittlungsausschusses zum AVmG	BT-Drs. 14/5970
11.05.01	Bundestag: Namentliche Abstimmung zum AVmG	BT-PP. 14/168
11.05.01	Bundesrat: AVmG angenommen	BR-PP. 763
29.06.01	Veröffentlichung des AVmG im Bundesgesetzblatt	Bundesgesetzblatt Teil I 2001 Nr.31 29.06.2001 S. 1310

4.1.3 Positionale Dualität I: Transformationsbefürworter vs. Transformationsgegner

Die erste Ebene der Sprecherpositionen wird von der Dualität zwischen prinzipiellen Transformationsbefürwortern und prinzipiellen Transformationsgegnern gebildet. Die Sprecherpositionen konstituieren sich durch gemeinsam geteilte Situationsdeutungen der Akteure, also durch die gemeinsam angenommenen Kausalitäten bzw. durch den gemeinsam angenommenen Problemdruck, der auf das Alterssicherungssystem wirken soll. Die Gruppe der prinzipiellen Transformationsbefürworter geht in ihren Situationsdeutungen davon aus, dass das System durch internen und externen Veränderungsdruck so stark reformbedürftig ist, dass eine weitreichende Systemtransformation notwendig ist. Die Position der prinzipiellen Transformationsgegner ist durch solche Aussagen gekennzeichnet, die davon ausgehen, dass das System in seiner Grundstruktur nicht reformbedürftig ist und stattdessen durch systemkonforme Anpassungsmaßnahmen stabilisiert werden könne.

Gemeinsame Situationsdeutungen der Transformationsbefürworter

Die Position der prinzipiellen Transformationsbefürworter wird parteiübergreifend von vier der fünf Bundestagsfraktionen gebildet. Im Zentrum des Aussagesets, das diese Position konstituiert, steht die Annahme, dass das umlagefinanzierte gesetzliche Rentensystem durch den Wandel der Bevölkerungsstruktur nicht mehr in der Lage ist den Lebensstandard der Versicherten im Ruhestand aufrecht zu erhalten. Die Alterung der Gesellschaft, ausgelöst durch eine steigende Lebenserwartung bei gleichzeitig nicht-bestandserhaltenen Reproduktionszahlen, führt in Verbindung mit makroökonomischen Veränderungen dazu, dass immer weniger BeitragszahlerInnen immer mehr LeistungsbezieherInnen gegenüber stehen. Eine parteiübergreifende Sprecherkoalition aus SPD, Grünen, CDU/CSU und FDP teilt dieses Deutungsmuster und besetzt damit die Sprecherposition der Transformationsbefürworter.

Die Argumentationen der einzelnen Fraktionen sind sich in der generellen Situationsdeutung ähnlich, unterscheiden sich aber in ihrer Schwerpunktsetzung. Die größte Fraktion, die der SPD, zeichnet sich in ihrer parlamentarischen Argumentation durch eine überraschend homogene Situationsdeutung bezüglich des Rentensystems aus. Während im Wahlkampf 1998 noch argumentiert wurde, der demografische Wandel sei beherrschbar, wird die Bevölkerungsentwicklung nun als zentrale Herausforderung für das umlagefinanzierte System der gesetzlichen Rentenversicherung identifiziert. Die Alterung der Gesellschaft stellt dabei ein doppeltes Problem für das System dar: Das ungünstige Verhältnis zwischen BeitragszahlerInnen und LeistungsbezieherInnen wird, wie in den letzten drei Jahren vor dem Regierungswechsel geschehen, zu immer höheren Beitragssätzen führen und damit die langfristige Stabilität des Systems gefährden. Die hegemoniale Deutung innerhalb der Gruppe der SPD-Sprecher manifestiert sich in der Annahme, dass zur Lösung der Beitragssatzproblematik das umlagefinanzierte Rentensystem durch eine kapitalgedeckte zweite Alterssicherungssäule ergänzt werden sollte¹¹. Lediglich ein einziger Sprecher der SPD-Parlamentsfraktion, der Abgeordnete Detlef von Larcher, bietet in seiner Erklärung zur Bundestagsdebatte am 26. Januar 2001 ein alternatives Interpretationsangebot an, nach dem sich der demografische Wandel systemunabhängig auf die Altersvorsorge auswirkt. Auch nach einer Teilumstellung des Alterssicherungssystems auf ein Mehrsäulenmodell bleibt die Problematik der fehlenden BeitragszahlerInnen bestehen. In der umlagefinanzierten Säule werden in Zukunft weniger sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mehr Anspruchsberechtigte versorgen müssen und in der kapitalgedeckten Säule stehen immer weniger Kaufinteressenten einer immer größer werdenden Gruppe an Menschen gegenüber, die ihre Altersvorsorgeprodukte liquidieren will. Die überwältigende Mehrheit der SPD-Sprecher folgt dieser Annahme jedoch nicht und sieht in der kapitalgedeckten Ergänzung des GRV-Systems einen großen Schritt in Richtung Zukunft (Gerster, BR 11.05.01). Die allgemein geteilte Problemdeutung der SPD-Sprecher zeigt sich im Argument der Belastung des „Faktors Arbeit“ durch steigende Beitragssätze. Die geteilte Annahme ist, dass

¹¹ Außerparlamentarisch ist die SPD hingegen arg zerstritten. Das neue Rentenkonzept kann der Parteibasis nur bedingt vermittelt werden und in den Medien werden bis zu 30 Gegenstimmen aus der SPD-Fraktion angekündigt. Zu diesen Gegenstimmen kommt es jedoch nie: In den Abstimmungen zum AVmEG am 26.01.01 stimmt die SPD-Fraktion geschlossen für das Gesetz, während sich vier Abgeordnete der Grünen enthalten. In der Abstimmung zum AVmG am 11.05.01 kommt es zu einer Gegenstimme aus den Reihen der SPD und wiederum zu vier Enthaltungen aus den Reihen der Grünen.

sich zu hohe Sozialversicherungsbeiträge negativ auf die gesamtwirtschaftliche Arbeitskraftnachfrage auswirken. Fehlende sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse und damit ausfallende Beitragszahlungen führen wiederum zu steigenden Beitragssätzen und geringeren Rentenleistungen. Auf der normativen Ebene wird diese Problemdeutung mit einer Umdeutung des primären gesellschaftlichen Verteilungskonfliktes verknüpft. Die SPD rückt inhaltlich von der paritätischen Finanzierung des Alterssicherungssystems ab und versucht, mit dem AVmG den Arbeitgeberanteil bei der Finanzierung des Gesamtversorgungsniveaus zu reduzieren. Mit der Annahme einer vierprozentigen Investition des Bruttolohnes für die private Vorsorge auf Arbeitnehmerseite, bei gleichzeitiger Deckelung des paritätisch finanzierten Beitrags zur GRV, kommt es zu einer Verschiebung der relativen Belastungen zwischen Arbeitnehmern, Staat und Arbeitgebern. Besonders deutlich wird die Neukonzeption der normativen Situationsdeutung in der Formulierung von Florian Gerster zu Beginn des Gesetzgebungsprozesses im Bundesrat: Es *„wird deutlich, dass die soziale Frage in unserer Zeit nicht mehr in erster Linie vom Konflikt zwischen Arbeit und Kapital, sondern zunehmend von der Gerechtigkeit zwischen den Generationen bestimmt wird.“* (Gerster, BR 21.12.00: 613)

Die Sprecher der Sozialdemokraten und im Besonderen Arbeitsminister Walter Riester verknüpfen diese Problemdeutung mit dem Lösungskonzept einer ergänzenden kapitalgedeckten Vorsorge. Zumindest mit ihrem Abstimmungsverhalten signalisiert fast die gesamte SPD-Fraktion ihre Zustimmung zu diesem Deutungsangebot. Ein abweichendes Deutungsangebot, das die zentrale Problemlage der GRV weniger im demografischen Wandel als vielmehr im rückläufigen Anteil von Löhnen und Gehältern am Bruttoinlandsprodukt sieht, wird wiederum nur durch den Abgeordneten von Larcher vertreten. Die Lösungsstrategie der Förderung privater Vorsorge als Ergänzung des gesetzlichen Rentensystems wird hingegen de facto von der gesamten SPD-Fraktion geteilt. Lediglich an der inhaltlichen Ausgestaltung der Finanzierung der privaten Altersvorsorge regt sich in der Fraktion größerer argumentativer Widerstand: 45 der 298 SPD-Abgeordneten kritisieren in Erklärungen zu ihrem Abstimmungsverhalten, dass mit der Reform die paritätische Finanzierung der Alterssicherung aufgegeben werde, da die Unternehmen einseitig zu Lasten von ArbeitnehmerInnen und Staat besser gestellt werden. Die kritischen Abgeordneten betonen, dass die Abkehr von der paritätischen Finanzierung keines Falls auf die anderen Zweige des Sozialversicherungssystems übertragen werden darf. Sie stimmen der Reform aber dennoch zu, da ansonsten die Regelungen des Rentenreformgesetzes 1999 mit dem demografischen Faktor und einem Rentenniveau von 64 Prozent wieder in Kraft treten würden.

Die generelle Problemdeutung der negativen Wirkung des demografischen Wandels auf das Alterssicherungssystem wird auch von der zweitgrößten Fraktion, von der CDU/CSU argumentativ gestützt. Die parlamentarischen Sprecher von CDU und CSU verweisen in ihrer Argumentation immer wieder auf die Notwendigkeit von systemtransformierenden Reformen und benennen als Lösungsansatz die Verlagerung der Wertschöpfung weg *„von der Arbeit hin auf eine höhere Kapitalintensität“* (Biedenkopf, BR 21.12.00: 610). Das Kapitaldeckungsverfahren wird von der Union im Vergleich zum Umlageverfahren aufgrund der Zinseffekte als wirtschaftlicher beschrieben. Außerdem wird angenommen, dass Kapitalbildung zu einer Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität führen könne (Biedenkopf, BR 21.12.00). Konkret werden von der CDU fünf Faktoren

benannt, die negative Wirkungen auf das GRV-System ausüben: der demografische Wandel, die Globalisierung, die Individualisierung, die Veränderung der Erwerbsbiografien der Versicherten, sowie die geringe Arbeitsnachfrage auf dem Arbeitsmarkt. Diese Faktoren belasten die Einnahmesituation der GRV und müssen daher zu einem Absinken des Rentenniveaus führen. Die Niveausenkung der umlagefinanzierten gesetzlichen Vorsorge sollte durch eine zusätzliche kapitalgedeckte Vorsorge eigenverantwortlich durch die BürgerInnen ausgeglichen werden (Masiek-Urbahn, BT 26.01.01). Mit der Einführung einer privat finanzierten Alterssicherungssäule schwenke die SPD nun endlich auf die Linie der Union um (Merkel, BT 26.01.01). Ein bemerkenswertes Detail der Argumentation der CDU ist die Benennung von Verantwortlichkeit für den demografischen Wandel. Während die SPD betont, dass „keine Partei, keine politische Kraft“ (Runde, BR 11.05.01: 225) für den demografischen Wandel Verantwortung trägt, sieht der sächsische Ministerpräsident Biedenkopf die aktiv arbeitende Generation in der Verantwortung: „Wir können ihnen [der arbeitenden Generation] nicht die Last alleine aufbürden, wenngleich sie einen wesentlichen Grund für die für die entstandenen Schwierigkeiten gesetzt haben: Sie haben viel weniger Kinder“ (Biedenkopf, BR 21.12.00: 608). Diese Zurückhaltung im Reproduktionsverhalten ginge mit einer Kostenersparnis bzw. eines höheren Lebensstandards während des aktiven Erwerbslebens einher, der „mit dem Verzicht auf zukünftige Menschen erkaufte wird, die die Rente für die jetzige Erwerbsgeneration erarbeiten sollten“ (ebd.). Gemäß dieser Annahme ist es folgerichtig, die aktiv arbeitende Generation an den Kosten ihres Verhaltens zu beteiligen und einen Rentenmix aus sechzig Prozent umlagefinanzierter GRV und vierzig Prozent kapitalgedeckter, eigenverantwortlicher Altersvorsorge anzustreben.

Die Sprecher der Partei Bündnis 90/Die Grünen zeigen sich in ihren parlamentarischen Deutungsansagen ähnlich homogen wie der Koalitionspartner SPD. Die geringe Zahl von lediglich vier Sprecherinnen in den Debatten zum AVmG ist sicher ein nicht zu unterschätzender Grund für die beachtliche Homogenität der grünen Situationsdeutung. Alle Sprecherinnen der Parlamentsdebatten gehen von der Notwendigkeit einer Ergänzung des Rentensystems durch eine zusätzliche kapitalgedeckte Säule aus. Die Grünen betonen, dass die Bundesregierung mit der Förderung der privaten Vorsorge endlich umsetzt, was Wissenschaft und Sachverständigenrat seit Jahren gefordert hätten. Während die rot-grüne Koalition endlich den Mut habe, den Menschen die Wahrheit über den Zustand der GRV zu sagen, hat die alte Bundesregierung „im blümschen Konzept [den] Einstieg in die private Vorsorge verschlafen“ (Dückert, BT 26.01.01: 14434). Die Reform wird von den Sprecherinnen der Grünen als Beitrag zur Generationengerechtigkeit verstanden, da die Belastung der BeitragszahlerInnen andernfalls unerträglich werden würde. Die Verteilung der Lasten der demografischen Entwicklung sei eine Frage der Generationengerechtigkeit und bildet den Referenzpunkt der grünen Situationsdeutung. Eine gerechte Verteilung der demografischen Lasten sei Bedingung dafür, die wirtschaftlichen und sozialen Grundlagen der Gesellschaft aufrecht zu erhalten:

„Wir verlangen von allen Menschen, von den jungen wie auch von den älteren, einen solidaren Beitrag. Wer sich wie Sie, meine Damen und Herren von der Opposition, angesichts der absehbaren demografischen Entwicklung dem verweigert, aus Angst davor, irgendjemandem auf die Füße zu treten, was bei einer Rentenreform unvermeidlich ist, der ruiniert

sowohl die wirtschaftlichen als auch die sozialen Fundamente unserer Gesellschaft.“ (Müller, BT 11.05.2001: 16435)

Lediglich eine kleine Minderheit der grünen ParlamentarierInnen, drei von 47 Abgeordneten, äußern in einer Erklärung zu ihrem Abstimmungsverhalten Kritik an der Ausgestaltung der privaten Vorsorgesäule. Wie die KollegInnen der SPD verweisen auch die Abgeordneten Buntenbach, Knoche und Schewe-Gerigk in ihrer Erklärung nach §31 GO darauf, dass die Förderung der privaten Altersvorsorge einen Ausstieg aus der paritätischen Beitragsfinanzierung darstellt, die zu den prägenden Grundlagen der sozialen Marktwirtschaft gehören würde. Die inhaltliche Kritik der Abgeordneten bezieht sich außerdem darauf, dass der Aufbau einer zweiten Sicherungssäule zu Lasten sozial Schwächerer gehe und auch aus Gründen der Geschlechtergerechtigkeit abzulehnen sei, da Frauen aufgrund ihrer höheren Lebenserwartung höhere Beitragssätze zur privaten Vorsorge zahlen müssen als Männer¹².

Wie die SprecherInnen von Bündnis 90/Die Grünen sind auch die SprecherInnen der FDP von der generellen Notwendigkeit einer Systemtransformation überzeugt. Die sozialpolitische Sprecherin der FDP, Irmgard Schwaetzer, weist in der Bundestagsdebatte vom 26. Januar 2001 darauf hin, dass die Bundesregierung mit der Förderung der privaten Altersvorsorge vom Grundsatz her ein altes FDP-Konzept aufgreift. Die FDP fordere seit längerem ein *„Zurückfahren der gesetzlichen Rentenversicherung und daneben eine Verbesserung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge und der betrieblichen Vorsorge“* (Schwaetzer, BT 26.01.01: 14413). Auch die FDP benennt die in Zukunft steigenden Beitragssätze als die zentrale Problemstellung der GRV, verzichtet in ihrem Argumentationsverhalten aber weitestgehend auf kausale Erklärungen. Die Situations- und Problemdeutungen bezüglich des Rentensystems scheinen der Partei so selbstverständlich zu sein, dass ihre SprecherInnen weitestgehend darauf verzichten, die knappe Redezeit im Bundestag für die Problembeschreibung zu verwenden. Auf der Deutungsebene wird die generelle Bedeutung der Rentenversicherung für den Gesellschaftsvertrag heraus gestellt und das typisch liberale Leitbild freiheitsuchender Individuen betont. Die jüngere Generation wolle auch im Bereich der Altersvorsorge *„ihre Freiheit haben und für sich selbst Verantwortung tragen“* (Schwaetzer, BT 26.01.01: 14414) wohingegen die Bundesregierung mit ihrem Gesetzentwurf meint, den Menschen *„bis aufs letzte i-Tüpfelchen vorschreiben zu müssen, was sie zu denken und wie sie zu handeln haben“* (ebd.).

Das Lager der Transformationsbefürworter bezieht sich also auf eine gemeinsame Problemdeutung und teilt darüber hinaus auch ein gemeinsames Argumentationsset zur Überwindung der Problemlage. Als wichtigste kausale Ursache für den Veränderungsdruck wird der demografische Wandel benannt, dessen Effekte sich negativ auf das Rentenniveau und den Beitragssatz zur GRV auswirken. Das Rentenniveau wird nach Deutung der Transformationsbefürworter nicht in der bestehenden Höhe aufrechtzuerhalten sein, da ansonsten die Versicherungsbeiträge für die aktive Erwerbsgeneration unangemessen stark steigen würden. Die aufgrund der Niveausenkung reduzierte Leistungsfähigkeit der GRV soll daher durch ein staatlich gefördertes System der privaten

¹² Seit 2006 ist diese Regelung nur noch für Altverträge gültig. Mit dem Alterseinkünftegesetz vom 05.07.2004, dürfen geförderte private Altersvorsorgeverträge nur noch als Unisex-Tarif angeboten werden.

(und betrieblichen) Vorsorge ergänzt werden. Durch die Ergänzung des Systems um Elemente der kapitalgedeckten Vorsorge soll es dann für die Versicherten auch in Zukunft möglich sein, ein Gesamtrentenniveau zu erreichen, das zur Sicherung des eigenen Lebensstandards ausreichend ist bzw. das aktuelle Niveau sogar noch übersteigt.

Die Situationsdeutungen der Transformationsgegner

Von den im Parlament vertretenen Parteien vertritt nur die PDS die Sprecherposition der Transformationsgegner. Die Sprecher der PDS betonen, dass der Ausgleich eines gesenkten Rentenniveaus durch eine geförderte private Vorsorge einen Systembruch und keine Systemergänzung darstellt. Die *„Teilprivatisierung der Altersvorsorge“* (Knake-Werner, BT 26.01.01: 14427) bedeutet den *„Einstieg in den Ausstieg aus der gesetzlichen Rentenversicherung“* (Claus, BT 26.01.15: 14416), da die Rentenversicherung nach der Reform eine ihrer zentralen Funktionen verlieren wird: die Sicherung des Lebensstandards. Der Fraktionsvorsitzende Claus betont, dass einzig die PDS als sozialistische Opposition eine echte Alternative in der Rentenpolitik anbietet. Er weist wiederholt darauf hin, dass die anderen Oppositionsparteien den gleichen rentenpolitischen Ansatz verfolgen wie die Bundesregierung. Auffällig ist, dass die SprecherInnen der PDS keinerlei Deutungen des Ist-Zustandes der GRV vornehmen. An keiner Stelle gehen die Sprecher auf die These der zu hohen Arbeitskosten ein oder thematisieren die demografischen Veränderungen der Gesellschaft. An dieser Stelle ist zu vermuten, dass diese Auslassungen eher der Situationsdeutung der Partei geschuldet sind, als der eingeschränkten Redezeit als kleinster Bundestagsfraktion¹³. Durch die Vermeidung einer Problemkonstruktion für den Ist-Zustand kann die Argumentation der PDS sich voll auf die Kritik an der geplanten Systemveränderung konzentrieren. Die SprecherInnen der PDS betonen, dass die kapitalgedeckte Vorsorge keine höhere Rentensicherheit schaffen könne, *„weil sie in hohem Maß von DAX und Börse abhängig ist“* (Knake-Werner, BT 26.01.01: 14427). Es sei eine *„Rente nach Börsenlage“* (Claus, BT 26.01.01: 14416) zu befürchten, wobei Sicherheit nicht für die Menschen, sondern nur für die Profite der Finanzwirtschaft erreicht werden wird. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die PDS die Sprecherposition der Transformationsgegner weniger mit einem eigenen Deutungsangebot ausfüllt, als vielmehr die hegemoniale Deutung der Transformationsbefürworter mit scharfen Formulierungen angreift. Die PDS benennt die Förderung der privaten Vorsorge bei gleichzeitigem Absenken des Rentenniveaus als de facto *„Zwangsprivatisierung der Rente“* (Claus, BT 26.01.01: 14416) bzw. spricht von einer *„privaten Zwangsversicherung“* (Knacke-Werner, BT 26.01.01: 14427), die den Versuch darstelle den *„Abschied vom Sozialstaat“* (Claus, BT 26.01.01: 14417) einzuleiten.

¹³ In den von der Öffentlichkeit weniger beachteten Ausschusssitzungen spricht die PDS die demografische Entwicklung und die Einnahmeprobleme der GRV sehr wohl an. Nicht anerkannt wird jedoch der Primat des Beitragssatzes. Stattdessen wird von der PDS vorgeschlagen, den Einnahmeproblemen der GRV *„durch die Ausweitung des Versichertenkreises, [durch] die Einbeziehung bisher nicht erfasster Einkünfte in die Beitragspflicht und durch die Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze“* zu begegnen (BT Drs. 14/5150: 24).

4.1.4 Positionale Dualität II: Regierung vs. Opposition

Das Argumentationsverhalten der Akteure der Sprecherposition *Regierung*

Die Regierungsfractionen versuchen mit ihrer Argumentation die Handlungsfähigkeit der Regierung unter Beweis zu stellen. Historisch kommt dieser Legislaturperiode die Besonderheit zu, dass beide Regierungsparteien zuvor 16 Jahre in der Opposition verbracht haben und ihren Wahlkampf 1998 mit scharfen Angriffen gegen den Reformunwillen der schwarz-gelben Bundesregierung geführt haben. Die Regierungsposition wird daher von einer gewissen Eile geprägt, die durch selbst formulierten Reformdruck ausgelöst wird. Die Ausfüllung der Sprecherposition Regierung lässt sich daher so zusammenfassen, dass den SprecherInnen der Regierungsfractionen eher daran gelegen ist, eine schnelle, pragmatische Reform zu verabschieden, als langwierig ein umfassendes, alle Probleme zugleich erfassendes Reformkonzept zu erarbeiten.

Die Argumentation der SPD

Die SPD stellt mit fast 298 Abgeordneten die größte Fraktion im 14. Deutschen Bundestag. Innerhalb der Fraktion kommt es im Zuge des Gesetzgebungsprozesses zu scharfen Auseinandersetzungen zwischen Reformbefürwortern und Reformgegnern, die sich allerdings nicht in der parlamentarischen Debatte widerspiegeln. Die Sprecher der SPD-Fraktion argumentieren in den Beratungen erstaunlich homogen und lassen die fraktionsinternen Differenzen in der parlamentarischen Selbstdarstellung kaum durchscheinen. Lediglich in den besagten Erklärungen zum Abstimmungsverhalten äußern die inhaltlichen Abweichler in der SPD-Fraktion ihre Kritik am Gesetzentwurf. Auf der Ebene der rhetorischen Auseinandersetzung zwischen den Sprecherpositionen Regierung und Opposition lassen sich elf zentrale Aussagetypen identifizieren. Es finden sich acht positionstypischen Aussagen, mit denen die Argumente der Oppositionsparteien als unseriös, unehrlich und unvernünftig dargestellt werden (Tabelle 3: Aussagen 1-8). Auf der anderen Seite muss die Regierung jedoch noch stärker daran interessiert sein, sich selbst als aufrichtig und handlungsfähig darzustellen. Diese Positivkonstruktion der eigenen Position findet sich in den Aussagetypen 9-11.

Überraschend ist, dass die SPD in den Debatten um das AVmG kaum auf argumentative Bündnispartner verweist - eigentlich ein zentraler Bestandteil von politischen Legitimationsstrategien. Nur in einer einzigen Debatte thematisieren die Sprecher der SPD, mit welchen gesellschaftlichen Gruppen die Regierung argumentativ übereinstimmt. Die durchgängige rhetorische Argumentationsstrategie der SPD besteht vielmehr darin, immer wieder darauf zu verweisen, dass die Regierung einen Konsens in der Rentenpolitik anstrebe und zu Zugeständnissen im Verhandlungsprozess bereit sei. Ein Grund für diese etwas unkonventionelle Argumentationsstrategie ist sicherlich, dass die natürlichen Bündnispartner der Regierung für diese Reform nicht mit der traditionellen Klientel der Sozialdemokraten deckungsgleich sind. Während Arbeitgeber und Vertreter der Finanzindustrie sich immer wieder für eine schnelle Umsetzung des Reformvorhabens aussprechen, müssen die eigene Parteibasis und die eigentlich SPD-nahen Gewerkschaften erst mühsam von der Reform überzeugt werden. Die Überzeugungsarbeit kann nur gelingen, wenn die Regierung der eigenen Klientel signalisiert, dass Einflussnahme auf den Gesetzgebungsprozess möglich ist

und der Konsens aktiv von der Regierung gesucht wird. Der Verweis auf die argumentativen Bündnispartner auf Arbeitgeberseite und in der Finanzindustrie wäre für die Akzeptanzbildung im eigenen Lager hingegen kontraproduktiv. Erfolgversprechender und elementarer Bestandteil jeder Legitimationsstrategie ist das Eigenlob der Regierung. Die SPD konstruiert die Regierung mit diesen Aussagen als kompetent, ehrlich und konstruktiv. Das Reformkonzept der Regierung sei „*richtungsweisend, mutig und überfällig*“ (Westrich, BT 26.01.01: 14417).

Tabelle 3: Übersicht des rhetorischen Argumentationssets der SPD

Nr.	Argument	BT1	BR1	BT2	BR2	BT3	BR3
1	Kritik/Verhalten der Opposition ist unseriös	X		X	X	X	
2	Alte Regierung hat Reformen versäumt	X	X		X		X
3	Alte Regierung hat selbst gekürzt	X				X	
4	Opposition blockiert und verzögert		X	X	X	X	X
5	Wahlkampfaktik		X	X	X	X	
6	Opposition verunsichert die Menschen		X	X		X	X
7	Ablehnung des Gesetzes schadet den Menschen			X		X	X
8	Ökonomische Unvernunft der Opposition			X		X	X
9	Konsensorientierung der Regierung	X	X	X	X	X	X
10	Benennung argumentativer Bündnispartner			X			
11	Eigenlob der Regierung	X		X		X	

X = Nennung in Debatte, Fett = mehr als eine Nennung in Debatte

Das rhetorische Argumentationsverhalten der SPD-Sprecher folgt einem typischen Eskalationsszenario. Während die SPD zu Beginn der parlamentarischen Auseinandersetzung noch auf eine Konsensfindung mit den bürgerlichen Oppositionsparteien setzt, wird die Kritik vor allem am Verhalten der Unionsparteien im Laufe der Zeit wütender. Zunächst bezieht sich die SPD in ihrer Argumentation vor allem auf die vergangene Legislaturperiode und beantwortet die Kritik der Opposition am Gesetzentwurf mit dem Verweis auf die unzureichenden Reformbemühungen der vormaligen schwarz-gelben Bundesregierung. Der Veränderungsdruck auf das System sei nur deswegen so dringlich und erfordere deshalb so drastische Maßnahmen, weil die Vorgängerregierung es über 16 Jahre nicht geschafft habe, das System angemessen zu reformieren. Die Kritik der Union am AVmG hingegen sei unseriös, da die alte Bundesregierung ähnliche Kürzungen für das gesetzlichen Rentensystem beschlossen habe und darüber hinaus viele Dinge bemängelt werden, die so gar nicht im Gesetzentwurf formuliert seien.

Schon in der ersten Sitzung des Bundesrates wird die Rhetorik der SPD-Sprecher schärfer. In der Zwischenzeit ist die Regierung auf einige Kernforderungen der Opposition eingegangen und hat beispielsweise den geplanten Ausgleichsfaktor zugunsten eines Anpassungsfaktors nach VDR-Vorschlag aus der Rentenformel gestrichen. Wie oben beschrieben, reichen den Unionsparteien die Zugeständnisse der Regierung jedoch nicht aus, so dass die Opposition das Gesetzesvorhaben weiter geschlossen ablehnt. Die Sprecher der SPD werfen der Union nun in jeder Debatte vor, das Gesetzesvorhaben in unverantwortlicher Weise zu blockieren und zu verzögern. Die Union würde mit dem Rententhema Wahlkampf machen wollen und arbeite darüber hinaus mit unseriösen Falschbehauptungen. Der Populismus der Union verunsichere die Menschen und habe den Effekt, dass das Vertrauen in das gesamte Rentensystem schwinde. Während die immer neuen Forde-

rungen der Union kaum zu finanzieren seien, würde die Opposition mit einer Ablehnung des Gesetzes den Menschen erheblichen finanziellen Schaden zufügen. Eine Ablehnung des AVmG würde den Versicherten einen Zuschuss von 20 Milliarden DM zu ihrer privaten Alterssicherung vorenthalten, daher könne das Verhalten der Opposition nicht im Sinne der Bevölkerung sein

Die Argumentation der Grünen

Die Sprecher der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen verwenden ein ähnliches Argumentationsset wie der Koalitionspartner SPD. Da die Partei über keine Sprecher im Bundesrat verfügt, ist die Gesamtsumme an Äußerungen dementsprechend kleiner als bei den Fraktionen von SPD und CDU/CSU. Auf der Ebene der rhetorischen Regierungs-Oppositions-Dualität lassen sich neun Hauptargumente der Grünen-Fraktion identifizieren. Wie im Fall der SPD, lassen sich auch die Äußerungen des kleineren Koalitionspartners in Aussagen unterteilen, mit denen die Opposition rhetorisch angegangen wird (Tabelle 4, Zeilen: 1-6) und in solche Aussagen, mit der das Regierungshandeln als positiv und konsensorientiert dargestellt werden soll (Zeilen 7-9). Die kritischen Aussagesets sind mit denen der SPD fast identisch. Es kommt lediglich ein Argument auf der taktisch-rhetorischen Ebene zur Regierungsargumentation durch die Grünen hinzu: Die Grünen gehen in den beiden Abstimmungsdebatten im Bundestag davon aus, dass die Union dem Gesetz spätestens im Bundesrat zustimmen wird: Die Union starte *„im Bundestag als brüllender Löwe und lande im Bundesrat als Bettvorleger“* (Müller, BT 26.01.01: 14412). Im Endeffekt trifft diese Annahme nur teilweise zu. Die unionsgeführten Bundesländer lehnen die Reform im Bundesrat zwar mehrmals ab, die Länder mit großer Koalition lassen sich jedoch schlussendlich zu einer Zustimmung bewegen, wodurch genügend Länderstimmen für den Gesetzentwurf zusammen kommen.

Tabelle 4: Übersicht des rhetorischen Argumentationssets der Grünen

Nr.	Argument	BT1	BT2	BT3
1	Kritik/Verhalten der Opposition ist unseriös	X	X	X
2	Alte Regierung hat Reformen versäumt	X	X	
3	Opposition blockiert und verzögert	X	X	X
4	Wahlkampfaktik			X
5	Ablehnung des Gesetzes schadet den Menschen		X	X
6	Die Union wird im Bundesrat zustimmen		X	X
7	Benennung argumentativer Bündnispartner	X	X	
8	Konsensorientierung der Regierung	X	X	
9	Eigenlob der Regierung	X	X	

X = Nennung in Debatte, Fett = mehr als eine Nennung in Debatte

Die Auswertung der rhetorischen Argumentationsebene zeigt, dass die Grünen sich zu Beginn der Debatte sehr stark um eine positive Darstellung des Regierungshandelns bemühen. Besonders die Fraktionsvorsitzende Göring-Eckardt beschwört in der Debatte zur ersten Lesung des AVmG, wie mutig und ehrlich das Regierungskonzept formuliert sei und welch schwierigen Lernprozess der Koalitionspartner durchmachen musste, um sich jetzt der *„wirklichen Probleme“* anzunehmen und *„die notwendigen Diskussionen“* zu führen (Göring-Eckardt, BT 16.11.00: 12761). Neben diesem Versuch, das eigene Handeln als notwendig und lösungsorientiert zu konstruieren, betonen die

Sprecher der Grünen die diskursiven Bündnispartner der Regierung. Wiederholt wird darauf verwiesen, dass der Sachverständigenrat der Bundesregierung die Reforminitiative begrüße und dass verschiedene WissenschaftlerInnen schon lange den Aufbau einer privaten Säule angemahnt hätten. Wie bei der SPD sind auch die SprecherInnen der Grünen daran interessiert, das eigene Handeln als konsensorientiert darzustellen und betonen, dass die Reformen von einem breiten gesellschaftlichen Konsens aus Arbeitgebern, Rentenversicherungsträgern und Gewerkschaften getragen werde. Während die Union sich auf eine reine Blockadeposition zurück gezogen hätte und keine eigenen Konzepte liefere, würde die Debatte von Seiten der Regierung offen und konsensorientiert geführt.

Das Argumentationsverhalten der Akteure der Sprecherposition *Opposition*

Die Opposition im 14. Deutschen Bundestag wird von den Parteien CDU, CSU, FDP und PDS gebildet, wobei die beiden Unionsparteien eine Fraktionsgemeinschaft bilden und in diesem Kapitel gemeinsam betrachtet werden. Die Fraktionen werden an dieser Stelle nacheinander geordnet nach ihrer Personenstärke im Bundestag in ihrem taktisch-rhetorischen Argumentationsverhalten beschrieben.

Die Argumentation der CDU/CSU

Die CDU bildet als größte Oppositionspartei zusammen mit ihrer Schwesterpartei CSU eine Fraktionsgemeinschaft, die 245 Abgeordnete stark ist. Die historische Situation der CDU/CSU verhält sich spiegelbildlich zur Situation der SPD. Die Union hat zuvor 16 Jahre lang den Bundeskanzler und die stärkste Bundestagsfraktion gestellt. Aus dieser Position heraus steht die rentenpolitische Argumentation der Fraktion in einer inhaltlichen Linie mit der Argumentation der alten Bundesregierung. Die Union hat zusammen mit der FDP 1997 die Rentenreform 1999 beschlossen und vorübergehend den demografischen Faktor in die Rentenanpassungsformel eingeführt. Die neue rot-grüne Bundesregierung hat diese Reform in einer ihrer ersten Amtshandlungen ausgesetzt, um nun mit sehr ähnlichen Argumenten die Einführung eines Ausgleichsfaktors in ebendiese Formel zu begründen. Für die Union entsteht dadurch die Situation, dass sie die Abflachung der Rentenanpassung nicht grundsätzlich kritisieren kann, wie es die Sozialdemokraten zuvor im Wahlkampf 1998 praktiziert haben, sondern lediglich an der Ausgestaltung des Ausgleichsfaktors Kritik üben kann. Auch die Einführung einer privat organisierten Zusatzversorgung hat großen Rückhalt in Reihen der Unionsfraktion, auch wenn diese Maßnahme nicht zum Reformkonzept der alten Bundesregierung gehört hat. CDU und CSU versuchen daher, ihre Oppositionsrolle durch inhaltliche Detailkritik und flexibel eingesetzte eigene Forderungen auszufüllen. Besonders der enge parlamentarische Zeitplan liefert der Union einen Angriffspunkt, mit dem die Union eine idealtypische Oppositions-Sprecherposition einnehmen kann.

Die Argumentation der CDU zeigt einige Besonderheiten. Bereits in der ersten parlamentarischen Aussprache zum AVmG nutzt die Unionsfraktion fast alle ihre taktisch-rhetorischen Argumente. Es lassen sich neun zentrale rhetorische Aussagen finden, die in den Folgedebatten in unterschiedlicher Stärke aktualisiert werden. Im weiteren Debattenverlauf kommen dann nur noch zwei neue Argumente hinzu, so dass das taktisch-rhetorische Argumentationsset der Union aus insgesamt elf

wiederkehrenden Argumenten besteht. Wie bei den Sprecherpositionen des Regierungslagers unterscheiden sich auch Aussagen der Oppositionsseite in Argumente die dazu dienen den politischen Gegner direkt anzugreifen (Argumente 1-9) und solche, mit denen die eigene Kooperationsbereitschaft belegt werden soll (Argument 10) und solche in denen diskursive Bündnispartner benannt werden (Argument 11).

Tabelle 5: Übersicht des rhetorischen Argumentationssets der CDU/CSU

Nr.	Argument	BT1	BR1	BT2	BR2	BT3	BR3
1	Ständige Änderungen des Gesetzentwurfs	X	X	X	X		X
2	Zu eiliger parlamentarischer Zeitplan	X	X	X			
3	Wahlkampfstrategie	X		X	X		
4	Handwerkliche Mängel im Gesetzentwurf	X	X	X			
5	Baldige Nachbesserungen des Gesetzes absehbar	X		X	X	X	X
6	Verunsicherung der Menschen	X			X		X
7	Umfragedaten: Bevölkerung ist gegen die Reform	X			X	X	X
8	Wortbruch/Lüge der Regierung			X	X	X	
9	Gewerkschaftseinfluss bei der Gesetzgebung zu stark		X	X			X
10	Konsensorientierung der Union	X			X	X	
11	Argumentative Bündnispartner	X	X	X	X	X	

X = Nennung in Debatte, Fett = mehr als eine Nennung in Debatte

Durchgängige Kritik übt die Union an der häufigen Veränderung des Gesetzentwurfs. Die Regierung hat im Zuge des parlamentarischen Prozesses den Gesetzentwurf an zahlreichen Stellen geändert und damit teilweise auf die Kritik von Opposition und Interessenverbänden reagiert. Diese wiederholten Nachbesserungen werden von der CDU von der ersten Ausspracherunde an als Zickzackkurs kritisiert. Diese Kritik geht mit der zweiten Kernaussage des Argumentationssets einher, der massiven Kritik am Zeitplan der Regierung. Die Bundesregierung würde versuchen die Reform in nur drei Sitzungswochen durchzusetzen, um das Thema aus den Wahlkämpfen in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz herauszuhalten (Seehofer, BT 16.11.00). Ein solch eiliger Zeitplan sei für eine Reform, die bis 2030 reichen soll, allerdings kaum angemessen. Die Union nutzt ihren Einfluss im Bundesrat, um die maximal mögliche parlamentarische Verzögerung des Gesetzgebungsprozesses zu erreichen. Der zustimmungspflichtige Teil des vom Bundestag am 26. Januar 2001 beschlossenen Gesetzes (AVmG) wird vom Bundesrat am 12. Februar 2001 abgelehnt. Die darauf folgende Aufteilung des Gesetzes in einen zustimmungspflichtigen und einen nicht-zustimmungspflichtigen Teil des Gesetzes wird von der Union als Akt politischer Willkür gebrandmarkt und steht exemplarisch für den Vorwurf der ständigen Veränderungen des Gesetzentwurfs. Die Union vermutet außerdem, dass sich die Bundesregierung beim Zeitplan der Gesetzgebung an den Wahlterminen in Bund und Ländern orientiere. Das Gesamtgesetz sollte ursprünglich im Januar 2001, also vor den Landtagswahlen in Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg am 25. März 2001 verabschiedet sein und die Förderung der privaten Altersvorsorge im Bundestagswahljahr 2002 einsetzen. Den ersten Zeitplan der Regierung kann die Union durch die Ablehnung des Gesetzes im Bundesrat durchkreuzen, den Zeitpunkt der erstmaligen Förderung hingegen nicht.

Zum rhetorischen Handwerkszeug jeder Opposition gehört, den jeweiligen Vorhaben der Regierung handwerkliche Mängel zu unterstellen. Diese idealtypische Argumentationsfigur wird von

der Union in den Bundestagsdebatten zu den ersten drei Lesungen des AVmG umgesetzt und mit dem Hinweis verbunden, dass die mangelnde Gründlichkeit der Reform zu ständigem Nachbesserungsbedarf führen werde. Die Kernaussagen zwei bis sechs lassen sich so zu einem geschlossenen Argument zusammenfassen: Die Eile und der Versuch, mit Rentenpolitik Wahlkampf zu betreiben, führt zu handwerklichen Mängeln in der Gesetzgebung, woraus sich ständiger Nachbesserungsbedarf ergibt, der mit zur Verunsicherung der Bevölkerung beiträgt.

Die Verunsicherung der Versicherten wird mit dem Argument verbunden, dass die Bevölkerung sich in Umfragen mehrheitlich gegen die Rentenreform ausspricht. Mit dieser Aussage kann die Union die eigene grundsätzliche Zustimmung zur Reform argumentativ umgehen und die Reform im Ganzen delegitimieren. Die Trickserien der Regierung und das Chaos während des Gesetzgebungsprozesses würden dazu führen, dass eine stabile Mehrheit der BürgerInnen die Rentenpolitik der Regierung ablehnt. Die Menschen glauben nicht daran, dass die Reform eine positive Wirkung haben wird, damit gehe der *„Verlust an Vertrauen in unser Rentensystem“* weiter (Stoiber, BR 16.02.01: 8).

Im weiteren Verlauf der Debatte kommen nur noch zwei weitere regierungskritische Aussagen zum Argumentationsset der Union hinzu. Angela Merkel wirft der Regierung in der Bundestagsdebatte am 26. Januar 2001 erstmals vor, in der Rentenpolitik mehrfach wortbrüchig geworden zu sein. Die Regierungszeit von Rot-Grün sei von wiederholtem Rentenbetrug geprägt. Zunächst sei die Rente 1999 von der Nettolohnanpassung abgekoppelt worden, anschließend lag die Rentenanpassung 2000 unter der Inflationsrate und für diese Reform wiederum würde die Regierung ein viel zu hohes Rentenniveau prognostizieren. Die scharfe Wortwahl der Union geht mit der Veröffentlichung eines kontroversen Plakates durch die CDU einher. Im Vorfeld der Bundestagsdebatte zeigt die CDU Bundeskanzler Schröder auf einem Plakat als Rentenbetrüger in Sträflingskleidung und hinter Gitterstäben. Diese Plakataktion stellt den Höhepunkt der Oppositionspolemik dar, führt zu einer äußerst hitzigen Debatte am 26. Januar und verschärft die rhetorische Auseinandersetzung zwischen Regierung und Union dauerhaft. Fast alle Sprecher der Regierungsfractionen arbeiten sich in der Bundestagsdebatte an dem Plakat ab, was die Union jedoch nicht dazu bewegt, ihre Position zu verändern. Erwin Teufel wiederholt das Argument des Rentenbetrugs vielmehr in der folgenden Bundesratssitzung: *„Durch einen reinen Rechentrick werden die Rentnerinnen und Rentner hinters Licht geführt“* (Teufel, BR 16.02.01: 4). Neben der scharfen Polemik gegen das prognostizierte Rentenniveau kritisiert die Union, die Regierung würde zu stark unter dem Einfluss der Gewerkschaften stehen. Durch das Entgegenkommen der Regierung bei der Frage des zukünftigen Rentenniveaus sei das Reformkonzept der Regierung *„unschlüssig geworden“* (Biedenkopf, BR 21.12.00: 609). Auf den Druck der Gewerkschaften, besonders der IG Metall, dessen zweiter Vorsitzender Arbeitsminister Riester bis 1998 war, setzt die Bundesregierung das angestrebte Rentenniveau von 64% auf 67% herauf, was nach mathematischer Logik auch zu einem höheren Beitragssatz führen müsse. Die Regierung opfere damit die langfristige Sinnhaftigkeit der Reform, um kurzfristig *„Frieden mit einem Teil der Bevölkerung [zu] haben“* (Merkel, BT 26.01.01: 14409). In den Debatten zuvor hat die Union die Gewerkschaften noch selbst als diskursive Bündnispartner benannt. Bis zum Spitzentreffen der Gewerkschaften mit Kanzler und Bundesarbeitsminister am 17. Dezember 2000 steht das Gewerkschaftslager der Rentenreform ablehnend ge-

genüber, was von den Unionssprechern auch zu Beginn der parlamentarischen Auseinandersetzung wiederholt betont wird. Nach und nach brechen der Union jedoch die diskursiven Bündnispartner weg. Während Horst Seehofer in der ersten Beratung des Gesetzes noch betont, die Regierung wolle das Gesetz *„gegen den Willen der Gewerkschaften, der Arbeitgeber, der Sozialverbände, der Opposition sowie der Rentenversicherungsträger – und damit gegen den Willen der Bevölkerung“* (Seehofer, BT 16.11.00: 12760) durchsetzen, bleiben der Union in der abschließenden Beratung des Gesetzes nur noch die katholischen Frauenverbände als diskursive Bündnispartner. Der Regierung ist es offenbar gelungen, den Widerstand der gesellschaftlichen Interessengruppen durch einen beständigen Dialog zu überwinden und der Opposition damit die diskursiven Bündnispartner abspenstig zu machen.

Auf der Ebene der Selbstdarstellung betont die Union zu Beginn des Parlamentarischen Prozesses noch ausdrücklich ihre Kooperationsbereitschaft. Seehofer kündigt an, die Union werde *„konstruktiv an einer sozial gerechten und tragfähigen Rentenreform“* mitwirken (Seehofer, BT 16.11.00: 12760). Während diese Kooperationsbereitschaft von den übrigen Bundestagsparteien im Verhandlungsprozess angezweifelt wird, wiederholen die Sprecher der Union diese Selbstwahrnehmung gegen Ende des Prozesses sogar noch einmal. Edmund Stoiber ist in der Bundesratsdebatte vom 12. Februar 2001 der Meinung: *„Wir haben die Rentendiskussion so konstruktiv wie keine Opposition vor uns begleitet. Wir haben keine billige Oppositionspolemik betrieben“* (Stoiber, BR 12.02.01: 7). Mit dieser Selbstbeschreibung konstruiert die Union die eigene Verhandlungsstrategie als idealtypisches Oppositionsverhalten, dem es lediglich darum geht, den unzureichenden Gesetzentwurf der Regierung durch konstruktive Kritik zu verbessern. Der Vorwurf, *„die Union hätte sich nicht konstruktiv bemüht, eine gemeinsame Linie bei der Rentenfrage zu finden, [sei] eine Ungeheuerlichkeit“* konstatiert Karl-Josef Laumann in der abschließenden Bundestagssitzung (Laumann, BT 11.05.01: 16446).

Die Argumentation der FDP

Das Argumentationsverhalten der FDP ist dem der CDU/CSU ähnlich, aber bei weitem nicht identisch. Auch die FDP blickt auf 16 Jahre Regierungsverantwortung zurück, konnte als kleinerer Koalitionspartner allerdings strukturbedingt nur wenig sozialpolitische Akzente setzen (Vorländer 2013: 504). Die Stärkung der privaten Altersvorsorge gehört dabei schon lange zum rentenpolitischen Programm der Liberalen und so betonen die Sprecher der FDP, dass die neue Bundesregierung mit ihrem Reformkonzept einen alten FDP-Vorschlag aufnehme. Wie die Grünen verfügt auch die FDP über keine Sprecher im Bundesrat, daher ist das Argumentationsset der FDP quantitativ etwas kleiner als das der Union. Aufgrund der begrenzten Sprechzeit treten nur zwei Sprecher für die FDP in Erscheinung: die sozialpolitische Sprecherin der Fraktion Irmgard Schwaetzer und der ehemalige Fraktionsvorsitzende Herrmann Otto Solms. Besonders Solms bringt einen weiteren Aspekt in das Argumentationsset der bürgerlichen Opposition mit ein: die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit der Grünen in der Regierungskoalition. Die FDP positioniert sich als Gegenspieler zu den Grünen, während die CDU/CSU den kleineren Koalitionspartner in ihrer Argumentation fast vollständig ausblendet und ihre rhetorische Kritik auf die SPD fokussiert hat. Für die FDP hingegen sind die Grünen der direkte Konkurrent, der argumentativ attackiert wird: *„[D]ie*

Grünen haben ja folgendes Leitmotiv: Vorher werden die Backen aufgeblasen und große Forderungen gestellt. Dann gibt es dramatische Verhandlungen und zum Schluss kommt das heraus, was die SPD schon vorher angekündigt hat“ (Solms, BT 16.11.00: 12774).

Die direkte Konfrontation der Grünen durch die FDP ist durch die inhaltliche sozialpolitische Nähe der beiden Parteien zu erklären. Während die beiden großen Volksparteien über starke Arbeitnehmertraditionen verfügen, positionieren sich die Sprecher der Grünen als liberale Triebkraft in der Koalition, die von sich aus noch weitreichendere Reformen durchführen würden. Die Grünen belegen damit in der rot-grünen Regierungskoalition sozialpolitisch ziemlich genau die Sprecherposition, die die FDP in der schwarz-gelben Koalition eingenommen hat. Mit einer gewissen Häme positionieren sich die Sprecher der Grünen dabei als die erfolgreichere Reformpartei, die in der Lage sei, dem großen Koalitionspartner schmerzhaft, aber notwendige Realitäten aufzuzeigen. Zu Beginn des Gesetzgebungsprozesses verweisen die Grünen im Parlament darauf, dass sie es schaffen würden, eine kapitalgedeckte Säule in das Alterssicherungssystem einzuführen, während die FDP zu ihrer Regierungszeit mit diesem Plan noch gescheitert sei (Dückert, BT 16.11.00). Im Gegenzug bezweifeln die Sprecher der FDP den tatsächlichen Einfluss der Grünen, da deren Vorschläge in der Regel von der Koalition „*schubladiert*“, also missachtet werden (Solms, BT 16.11.00: 12774). Statt der Grünen konstruiert die FDP die Gewerkschaften als die eigentlich lenkende Kraft in der Regierung, die die progressiven Pläne von Walter Riester verwässern und den Bundesarbeitsminister „*am Nasenring durch die Arena*“ führen würden (Solms, BT 26.01.01: 14426).

Die Auswertung des Aussagesets der FDP zeigt, dass die Partei neben den scharfen Angriffen auf die Grünen nur relativ wenig Engagement auf der rhetorischen Ebene zeigt. Lediglich in der insgesamt sehr polemisch geführten Debatte vom 26. Januar 2001 zeigt die Partei eine breitere Streuung der rhetorischen Angriffe auf das gegnerische politische Lager. Die Kritik der FDP an der Regierung ist dabei der der Union sehr ähnlich. Der Zeitplan der Regierung sei viel zu eilig, der Gesetzentwurf setze eine gute Idee sehr schlecht um und baldige Nachbesserungen am Gesetz seien abzusehen. Die Gewerkschaften hätten einen zu starken Einfluss auf die Regierung ausgeübt, daher sei es keine ehrliche Reform, die die Lasten des demografischen Wandels gerecht auf die Generationen aufteilen werde.

Bemerkenswert ist außerdem, dass die FDP sich in ihrer Kritik keineswegs nur auf die Regierung bezieht. Die Partei versucht sich selbst als kooperationsbereit und inhalteorientiert darzustellen und kritisiert in diesem Zusammenhang auch die Argumentationsstrategie der Union. Auch die Argumentation der CDU/CSU sei nicht seriös, wenn sie weiterhin von einem ausreichenden Versorgungsniveau nur auf Grundlage der gesetzlichen Rentenversicherung argumentiere. Die Union streue der jungen Generation genau wie die Regierung „*Sand in die Augen*“, wenn sie die Notwendigkeit der privaten Vorsorge nicht klar betone (Schwaetzer, BT 16.11.00: 12763). Neben dieser eher vergangenheitsbezogenen Kritik – es wird wiederholt erwähnt, dass gegen Norbert Blüm die private Vorsorge nicht durchzusetzen war – kritisiert die FDP auch die Verhandlungsstrategie der Union im aktuellen Gesetzgebungsprozess. Während die FDP versuche, in den Verhandlungen mit der Regierung eigene Vorschläge zu formulieren, habe die Union weder eigene Konzepte vorgelegt noch die Vorschläge der FDP in ausreichendem Maße unterstützt.

Tabelle 6: Übersicht des rhetorischen Argumentationssets der FDP

Nr.	Argument	BT1	BT2	BT3
1	Grüne können sich in der Regierung nicht durchsetzen	X	X	
2	Zu eiliger parlamentarischer Zeitplan	X		
3	Wahlkampfaktik		X	
4	Handwerkliche Mängel im Gesetzentwurf	X	X	
5	Verunsicherung der Menschen		X	
6	Baldige Nachbesserungen des Gesetzes absehbar		X	
7	Gewerkschaftseinfluss bei der Gesetzgebung zu stark		X	X
8	Reform ist nicht ehrlich		X	X
9	Kooperationswillen der FDP		X	
10	Regierung greift FDP-Vorschläge auf		X	X
11	Kritik an CDU/CSU	X		X

X = Nennung in Debatte, Fett = mehr als eine Nennung in Debatte

Die Argumentation der PDS

Die Argumentation der kleinsten Oppositionsfraktion steht der der FDP diametral entgegen. Während die FDP einen zu starken Einfluss des Gewerkschaftslagers auf die Regierung kritisiert, betonen die Sprecher der PDS, dass die Bundesregierung zu wenig auf die Gewerkschaften und Sozialverbände eingehen würde und sich stattdessen zu stark von der CDU treiben ließe. Zu Beginn der parlamentarischen Beratungen bietet sich die PDS als Alternative zum gewählten Reformkurs an und betont ihre Kooperationsbereitschaft. Nach dem Scheitern des Mitte-Rechts-Konsenses solle die Bundesregierung auf die sozialistische Opposition zugehen und „*einen Mitte-Links-Konsens zustande bringen*“ (Claus, BT 16.11.00: 12765). Ein solcher Konsens zwischen Bundesregierung, Gewerkschaften, Sozialverbänden, Kirchen und der PDS sei für die Regierung vorteilhaft, da die eigene Klientel der SPD und die Bevölkerung im Allgemeinen nicht hinter dem Reformkonzept stehen würde. Die rhetorischen Angriffe der PDS richten sich also vor allem gegen die SPD, die mit dem Gesetz „*Selbstbetrug*“ begehen würde (Claus, BT 26.01.01: 14417) und ihre Prinzipien aufgeben (Claus, BT 11.05.01). Wie bei der FDP zeigt sich auch bei der PDS eine argumentative Spannungskurve, die in der Debatte zur zweiten und dritten Lesung des AVmG gipfelt. In der Debatte am 26. Januar 2001 konzentriert sich die PDS auf der rhetorischen Ebene auf den Angriff, während zu Beginn und zum Ende des Gesetzgebungsprozesses stets auch die eigene Kooperationsbereitschaft Betonung findet.

Tabelle 7: Übersicht des rhetorischen Argumentationssets der PDS

Nr.	Argument	BT1	BT2	BT3
1	Grüne betreiben Oppositionspolitik in der Regierung	X		
2	Regierung missachtet Gewerkschaften und Sozialverbände		X	
3	Einfluss der CDU auf die Regierung ist zu stark		X	
4	Chaotischer/willkürlicher Gesetzgebungsprozess		X	X
5	SPD verrät ihre Prinzipien/SPD Basis ist gegen das Gesetz		X	X
6	Die Bevölkerung ist gegen das Gesetz		X	
7	Das Gesetz ist unseriös		X	X
8	Kooperationsbereitschaft der PDS	X		X

X = Nennung in Debatte, Fett = mehr als eine Nennung in Debatte

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Opposition auf der rhetorischen Ebene drei verschiedene Diskursstrategien verfolgt: Die Union setzt darauf, den Prozess so lange wie möglich hinaus zu zögern, um dabei möglichst viele eigene Vorschläge durchzusetzen. In der wohlwollenden Bewertung kann dieses Verhalten als oppositionstypische Strategie gedeutet werden, mit der der Gesetzgebungsprozess entschleunigt werden soll, um der gesellschaftliche Debatte mehr Raum zu geben. Durch die intensive Debatte steht am Ende ein handwerklich verbessertes Gesetz, das vom Konsens der gesellschaftlichen Interessengruppen getragen wird. In der kritischen Betrachtung kann diese Strategie als wahlkampfmotivierte Blockadepolitik bewertet werden, die in Verbindung mit der Verbreitung von Falschinformationen zu einem Panikdiskurs führt, der das Vertrauen der Bevölkerung in das Funktionieren des gesetzlichen Rentenversicherungssystems auf Dauer beschädigt. Die taktisch-rhetorische Argumentation der FPD unterscheidet sich an dieser Stelle von der der Union. Die FDP hat ein starkes inhaltliches Interesse an der Umsetzung der Reform und fordert anders als die Union noch weitreichendere Einschnitte in das gesetzliche Sicherungssystem. Der rhetorische Angriff gilt hier vor allem dem kleineren Koalitionspartner und damit dem direkten Konkurrenten. Die Grünen könnten sich nicht genügend gegen die Beharrungskräfte in der SPD durchsetzen, daher bleibe die Reform ungenügend und nachbesserungsbedürftig, wenn auch in der Tendenz richtig. Die PDS wiederum versucht die Reform in ihrem Kern zu verhindern und bietet der Regierung an, statt die geplanten Teilprivatisierung der Altersvorsorge voranzutreiben lieber mit den sozial orientierten Kräften im Land zusammen zu arbeiten. Eine aussichtslose Argumentation, wenn berücksichtigt wird, dass die PDS als einzige Partei das Deutungsmuster der systemkonformen Reformfähigkeit der GRV vertritt.

4.1.5 Inhaltliche Auswertung

Auf der inhaltlichen Argumentationsebene findet die themenbezogene Auseinandersetzung der Sprecher zu den verhandelten Reformgesetzen statt. Für die Debatten zum AVmG und AVmEG lassen sich insgesamt neun rentenpolitische Themenbezüge in den Aussagen der Akteure unterscheiden. Ganz allgemein steht der doppelte Paradigmenwechsel von veränderter Zielsetzung und neuer Ausgestaltung des Sicherungssystems im Zentrum des Diskurses. Wie in den vorangegangenen Abschnitten gezeigt, herrscht auf der Ebene der grundsätzlichen Deutungsmuster Einigkeit über die Reformbedürftigkeit des Rentensystems. Die politischen Akteure sind sich weitestgehend einig, dass der Veränderungsdruck auf das System so stark ist, dass systemtransformierende Maßnahmen notwendig sind, um das System für die Zukunft zu erhalten. Die erste Ebene des Paradigmenwechsels betrifft die Umgestaltung des Systems hin zu einem Mehrsäulensystem, in dem die private und die betriebliche Absicherung die Reduzierung des gesetzlichen Sicherungsniveaus ausgleichen sollen. Aussagen, die sich auf diesen Themenkomplex beziehen, werden in Tabelle 8 den Aussagekategorien eins und zwei zugeordnet. In der ersten Kategorie finden sich dabei alle Aussagen, die sich auf den abstrakten Charakter der Systemtransformation beziehen, also die Frage inwieweit die Reformen eine Systemergänzung oder eine Systemüberwindung darstellen. In der zweiten Kategorie werden wiederum all die Aussagen zusammengefasst, die sich auf die konkrete Ausgestaltung der zweiten und dritten Säule beziehen. Bedeutenden Subthemen sind an dieser Stelle, welcher Personenkreis von der staatlichen Förderung profitieren soll, welche

Produkte als förderfähig gelten sollen und wie die Vorsorgemotivation der Bevölkerung angeregt werden kann.

In den folgenden beiden Kategorien finden sich die Aussagen, die den zweiten Teil des Paradigmenwechsels beschreiben. Mit der Konzentration auf den Rentenbeitragssatz ändert sich der Systemcharakter von einem leistungsorientierten System hin zu einem beitragsorientierten System. Das Rentenniveau wird damit zu einer abhängigen Größe der Beitragssatzentwicklung und ist nicht mehr selbst eigenständiges Ziel der Rentenpolitik. Die Kategorien drei und vier stehen also in engem Wechselverhältnis und werden weiter unten in einem gemeinsamen Abschnitt besprochen. Ziel der Reformbemühungen ist, den Beitragssatz für die aktiv Beschäftigten bis 2020 nicht über 20 Prozent und bis 2030 nicht über 22 Prozent steigen zu lassen. Aus diesem Grund wird das Ziel der Lebensstandardsicherung durch die GRV aufgegeben und für 2030 ein Nettorentenniveau von 67 Prozent anvisiert. Der Lebensstandard soll in Zukunft nur noch durch das Zusammenspiel der Vorsorgesäulen aufrechtzuerhalten sein, wobei das Gesamtversorgungsniveau nach Darstellung der rot-grünen Bundesregierung sogar höher liegen soll als vor der Reform.

Die fünfte Aussagekategorie befasst sich mit den (unterstellten) Verteilungswirkungen der Reform. Der umfassende Umbau des Versicherungssystems trifft nicht alle Versichertengruppen gleich hart. Je nach Lebenslauf und Einkommenshöhe sind die Versicherten unterschiedlich von den Leistungskürzungen, aber auch von den neu geschaffenen Fördermöglichkeiten betroffen. Welche Personengruppen zu den Gewinnern und zu den Verlierern der Reform zählen, ist dabei unter den parlamentarischen Sprechern umstritten.

Die sechste und siebte Kategorie bezieht sich auf die Themen Kindererziehungszeiten und Hinterbliebenenrenten. Während dem Kriterium der Erziehungszeiten durch die Reformen stärkere Bedeutung zugemessen wird, werden die Leistungen der abgeleiteten Hinterbliebenenrenten reduziert. Mit dem AVmEG wird das Niveau der Hinterbliebenenrenten von 60 Prozent auf 55 Prozent abgesenkt und gleichzeitig eine neue Berechnungsform eingeführt. In Zukunft können Ehepartner ihre Rentenansprüche über ein Splittingmodell unter einander aufteilen, wenn sie auf Ansprüche aus der Hinterbliebenenversorgung verzichten. Grundgedanke dieser Maßnahmen ist, die eigenständige Absicherung von Erziehungspersonen – in der Regel sind das Frauen – zu stärken. Wenn erziehungsbedingte Verdienstaufälle rentenrechtlich stärker kompensiert werden und das Splitting eheliche Verdienstunterschiede ausgleichen kann, reduziert dies die Abhängigkeit der Ehepartner, die weniger zum Haushaltseinkommen beitragen können.

Die achte Aussagekategorie bezieht sich auf den Diskurs zur Einführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Die neue Form der Grundsicherung hat das Ziel, Menschen im Rentenalter den Antrag auf Sozialhilfe zu ersparen und so zu einem Abbau von verschämter Altersarmut beizutragen. Hauptunterschied zwischen der Grundsicherung und der Sozialhilfe ist die reduzierte Unterhaltspflicht der Angehörigen von unterstützungsbedürftigen RentnerInnen. Durch die Einführung der Grundsicherung sind nur noch Personen mit einem Jahreseinkommen von über 100.000 Euro gegenüber ihren Eltern¹⁴ im Bedarfsfall unterhaltsverpflichtet. Die Auswirkungen

¹⁴ Gleiches gilt gegenüber eigenen Kindern, sollten diese dauerhaft voll erwerbsgemindert sein.

dieser Neuregelung auf den Familienzusammenhalt und die individuelle Vorsorgebereitschaft sind diskursiv umstritten. Als weiterer Problemstrang wird die finanzielle Belastung der Kommunen thematisiert. Fraglich ist an dieser Stelle, wie die zusätzlichen Belastungen durch die neue Sicherungsform durch Finanztransfers zwischen Bund, Ländern und Kommunen ausgeglichen werden können.

In der neunten Kategorie werden die Nebenthemen des Diskurses zum AVmG und AVmEG zusammengefasst. Da beide Gesetze in einem größeren Reformzusammenhang stehen, werden in den Debatten immer wieder auch Themen angesprochen, die nicht unmittelbar Bestandteil von AVmG und AVmEG sind. Das sind zum einen Aussagen zur Reform der Erwerbsminderungsrenten, die sich zeitlich mit dem Diskurs zu den Altersvermögensgesetzen überschneidet. Zum anderen werden die Höhe der Schwankungsreserve, der Zeitpunkt des Renteneintrittsalters und die Frage der Rentenbesteuerung thematisiert. Von der PDS wird außerdem immer wieder das Thema der unterschiedlichen Rentenhöhe in den alten und neuen Bundesländern angesprochen.

Tabelle 8: Liste der angesprochenen Inhalte in den Debatten zum AVmG und AVmEG

Thema	Hauptinhalte
1. Systemtransformation	In dieser Kategorie werden solche Aussagen zusammengefasst, die sich mit den Auswirkungen der Reform auf die Bedeutung der Teilsysteme des Alterssicherungssystems befassen. Exemplarisch ist die Frage, ob es sich bei der Einführung der geförderten privaten Säule um einen Ersatz oder um eine Ergänzung des Systems handelt.
2. Förderung kapitalgedeckte Altersvorsorge	In dieser Kategorie werden alle Aussagen zusammengefasst, die sich auf die Einführung der staatlichen Förderung für private und betriebliche Altersvorsorgeprodukte beziehen. Die Aussagen dieser Kategorie lassen sich in folgende Themenkomplexen unterscheiden: a) Kreis der Anspruchsberechtigten: Aussagen zur Zielgruppe der Förderung, also z.B. die Frage, ob Nichterwerbspersonen oder Selbstständige von der Förderung profitieren sollten. b) Förderkriterien: Voraussetzungen, die die Anlageprodukte erfüllen müssen, um als förderfähig zu gelten. Dazu zählt auch die Frage, ob Wohneigentum als förderfähige Altersvorsorge gelten sollte. c) Sparmotivation: Aussagen, die zum einen die Sparmotivation der Menschen und zum anderen die daraus abgeleitete Frage nach einer Verpflichtung zur privaten Vorsorge thematisieren.
3. Beitragssatz	In dieser Kategorie werden alle Aussagen zusammengefasst, die sich mit der Höhe des Beitragssatzes in der Vergangenheit, in der Gegenwart und in der Zukunft beschäftigen. Der durch Berechnungen prognostizierte Beitragssatz ist dabei eines der Hauptkonfliktfelder der Debatte.
4. Rentenniveau	In dieser Kategorie werden alle Aussagen zusammengefasst, die sich mit der Höhe des Rentenniveaus in der Vergangenheit, in der Gegenwart und in der Zukunft beschäftigen. Die Veränderung der Rentenanpassungsformel war sowohl Bestandteil der ausgesetzten Rentenreform 1999, wie auch des AVmG. Die Höhe und die Berechnungsweisen des Rentenniveaus sind ein weiteres zentrales Konfliktfeld zwischen den Parteien in der Debatte. Die Aussagen dieser Kategorie lassen sich in folgende Themenkomplexen unterscheiden:

	<p>a) Berechnungsgrundlage: Das Rentenniveau ist eine relative Größe, das die Rentenzahlungen ins Verhältnis zum Erwerbseinkommen der aktiv Beschäftigten setzt. Es existieren verschiedene Berechnungsvarianten, aus denen sich sehr unterschiedliche Rentenniveaus ergeben. Seit dem AVmEG wird das Rentenniveau als Nettorentenniveau definiert.</p> <p>b) Anpassungsformel: Die Höhe des Rentenniveaus wird von der Ausgestaltung der Rentenanpassungsformel mitbestimmt. In der Anpassungsformel ist festgelegt, wie sich Einkommensentwicklung der aktiv Beschäftigten auf die Rentenzahlungen auswirkt. Entscheidend ist wiederum, welche Entgelte der aktiv Beschäftigten als Berechnungsgrundlage heran gezogen werden.</p> <p>c) Dämpfungsfaktoren: Aufgrund der demografischen Entwicklungen sollen Rentensteigerungen in Zukunft gebremst werden. Zu diesem Zweck werden verschiedene Dämpfungsfaktoren diskutiert, wie z.B. der Ausgleichsfaktor oder der demografische Faktor.</p>
5. Verteilungswirkung	In dieser Kategorie werden alle Aussagen zusammengefasst, die sich mit der generellen Verteilungswirkung der Reformen beschäftigen. Vor allem geht es um die Frage, welche Generation durch die Reform welche Lasten zu tragen hat, aber auch um die Frage, wie Familien oder Niedrigeinkommensbezieher im Verhältnis zu finanziell stärkeren Personen belastet werden.
6. Erziehungszeiten	In dieser Kategorie werden alle Aussagen zusammengefasst, die sich auf die rentenrechtliche Anrechnung von Kindererziehungszeiten beziehen.
7. Hinterbliebenenrenten	<p>In dieser Kategorie werden alle Aussagen zusammengefasst, die sich auf die auf die Reform der Hinterbliebenenrente beziehen. Die Aussagen beziehen sich zum einen auf die Absenkung des Hinterbliebenenrentenniveaus und zum anderen auf die Einführung des Rentensplittings.</p> <p>Rentenniveau: Die Hinterbliebenenrente wird anteilig zur Altersrente des verstorbenen Ehepartners berechnet. Mit dem AVmEG wird das Niveau von 60 auf 55 Prozent abgesenkt.</p>
8.Grundsicherung	<p>In dieser Kategorie werden alle Aussagen zusammengefasst, die sich mit der Einführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung beschäftigen.</p> <p>Die Aussagen dieser Kategorie lassen sich in folgende Themenkomplexen unterscheiden:</p> <p>a) Unterhaltspflicht: Der zentrale Unterschied zwischen der Grundsicherung im Alter und dem Sozialhilferecht, liegt in den begrenzten Unterhaltspflichten von Kindern gegenüber ihren Eltern. Im Rechtsbereich der Grundsicherung sind Kinder ihren Eltern gegenüber erst ab einem Einkommen von 100.000 Euro unterhaltspflichtig.</p> <p>b) Verwaltung und Finanzierung: Die Grundsicherung im Alter ist als kommunale Sozialhilfeleistung organisiert. In den Debatten stellt sich daher die Frage, wie die zusätzlichen finanziellen Belastungen für die Kommunen ausgeglichen werden können.</p>
9. Sonstiges	<p>In dieser Kategorie werden die Nebenthemen der Debatte zusammen gefasst. Die Aussagen dieser Kategorie lassen sich in folgende Themenkomplexen unterscheiden:</p> <p>a) Erwerbsminderungsrenten</p> <p>b) Schwankungsreserve</p> <p>c) Renteneintrittsalter</p> <p>d) Rentenbesteuerung</p> <p>e) Renten in den neuen Bundesländern</p>

Systemtransformation durch die Förderung kapitalgedeckter Vorsorgeformen

Das zentralste Thema der Debatten zum AVmG ist die Einführung einer staatlich geförderten zweiten und dritten Vorsorgesäule, die von privaten Anbietern über das Kapitaldeckungsverfahren organisiert werden. Die Einführung dieser Säulen ist die entscheidende Veränderung, mit der die staatlich organisierte Altersvorsorge von einem rein umlagefinanzierten Ein-Säulen-Modell zu einem mischfinanzierten Mehrsäulensystem transformiert wird. Wie bereits im Unterkapitel zu den rentenpolitischen Deutungsmustern und Problemdeutungen angesprochen, teilen alle Parteien mit Ausnahme der PDS die Annahme, das Alterssicherungssystem müsse aufgrund der demografischen Verschiebungen durch ein kapitalgedecktes Vorsorgesystem ergänzt werden. Während die Notwendigkeit der Systemtransformation also von einem Großteil der Sprecher geteilt wird, ist die genaue inhaltliche Ausgestaltung dieser Säule unter den politischen Kontrahenten jedoch umstritten. Einig sind sich Regierung und bürgerliche Opposition, dass den BürgerInnen in der Altersvorsorge mehr Eigenverantwortung übertragen werden sollte. Während die Einführung der privaten Sicherungssäule für die Union das Herzstück einer gerechten Lastenverteilung darstellt (Seehofer, BT 16.11.00), beschreiben die Grünen die Förderung der privaten Vorsorge als „*angemessene, faire [...] und auch [...] gerechte Reaktion auf die Veränderungen in dieser Gesellschaft*“ (Dückert, BT 16.11.00: 12772). Die Grünen sind der Überzeugung, dass die Regierung den Menschen in Deutschland endlich ehrlich vermitteln müsse, dass eine Lebensstandardsicherung im Alter zukünftig nur noch über die Kombination aus gesetzlicher Versicherung und privater Vorsorge erreichbar ist. Die Vorgängerregierung habe es lange Jahre versäumt den Menschen diese unbequeme Wahrheit zu vermitteln und mit der Rentenreform 1999 verpasst die private Vorsorge stärker im System zu gewichten. Die SPD geht in ihrer Argumentation sogar davon aus, dass sich durch die Kombination der Sicherungssäulen in Zukunft ein höheres Rentenniveau erreichen lässt, als es nach den bisherigen Regelungen möglich ist.

Eine grundlegende Frage bei der Einführung der kapitalgedeckten Sicherungssäulen ist, ob die private Vorsorge freiwillig oder als Obligatorium organisiert werden soll. Im Vorfeld der Reform plädiert Arbeitsminister Riester zunächst für eine Verpflichtung zur privaten Vorsorge, verwirft diesen Plan aber nach Protesten der Opposition und breiten Teilen der Öffentlichkeit (Hegelich 2006: 245). Während SPD, CDU/CSU und FDP in den parlamentarischen Beratungen mehrheitlich betonen, dass es bei der privaten Vorsorge keinen Zwang geben dürfe, sind die Grünen bei dieser Frage unentschlossen. Ob die private Vorsorge auf freiwilliger Basis organisiert werden sollte, sei zum Zeitpunkt der Gesetzesformulierung noch nicht abschließend zu beantworten. Die Grünen können sich eine solche Versicherungspflicht in Verbindung mit einer noch stärkeren Senkung des Rentenniveaus allerdings durchaus vorstellen (Göring-Eckhardt, BT 26.01.01). Auch Teile der SPD stehen einer Versicherungspflicht nicht völlig ablehnend gegenüber (Clement, BR 16.02.01), wohingegen Arbeitsminister Riester in den Debatten nun immer wieder betont, dass es sicher keinen Versicherungszwang geben werde. Losgelöst von der Frage eines formellen Obligatoriums verweist die PDS darauf, dass die Einführung der privaten Säule bei gleichzeitigem Absenken des Rentenniveaus sowieso einer informellen Versicherungspflicht gleichkomme. Wenn die Regierung beschließe, zur Aufrechterhaltung des Lebensstandards sei in Zukunft der Abschluss eines privaten Vorsorgevertrags notwendig, bedeute das im Umkehrschluss, alle Menschen, die auf freiwilli-

ge Vorsorge verzichteten, würden ihren Lebensstandard im Alter nicht mehr halten können. Mit anderen Worten, durch die Reform verliere die gesetzliche Rentenversicherung ihre zentrale Funktion als Lebensstandardabsicherung (Knacke-Werner, BT 26.01.01). Auch die SPD geht daher nicht davon aus, dass eine Versicherungspflicht notwendig werden wird, da „80, 90 oder gar mehr Prozent“ der Menschen freiwillig in die private Vorsorge investieren werden (Dreßen, BT 26.01.01: 14437). Rückblickend betrachtet eine sehr optimistische Prognose¹⁵, die von den Sprechern der Union schon zum Zeitpunkt der Debatte für unrealistisch gehalten wird. Vielmehr würden das übertrieben hoch prognostizierte Rentenniveau und die Einführung der vorleistungsunabhängigen Grundsicherung dazu führen, dass die Menschen in ihrem Vorsorgewillen demotiviert würden und nicht ausreichend in die private Vorsorge investierten.

Große Einigkeit herrscht zwischen den Parteien in der Frage, wer die Hauptzielgruppe der Reform sein solle. Die Regierungsfractionen und die Sprecher der Union betonen immer wieder, dass es vor allem darauf ankomme, solche Menschen zu erreichen, die bisher nicht privat für das Alter vorsorgten. Die private Vorsorge dürfe „kein Privileg von wenigen“ werden (Riester, BT 16.11.00: 12754), daher wird parteiübergreifend gefordert, besonders Menschen mit kleinen und mittleren Einkommen sowie Familien mit Kindern zu fördern. Auffällig ist, dass FDP und PDS keine Aussagen dazu treffen, wer als besonders förderungswürdig gelten solle, dafür aber darauf verweisen, wer durch die Reform besonders benachteiligt werde. Wie auch die Sprecher der Union betont die PDS, dass von der Förderung vor allem Besserverdienende profitieren würden, wohingegen Menschen mit geringerem Einkommen im Verhältnis weniger Förderung erhalten würden. Überraschenderweise ist es gerade die FDP, die darauf hinweist, dass sich unterprivilegierte Gruppen - Arbeitslose und Alleinerziehende - die Vorsorge nicht leisten könnten und andere Gruppen, zum Beispiel Selbstständige, sogar strukturell von der Förderung ausgeschlossen würden. Während die Grünen betonen, allen BürgerInnen könne private Vorsorge zugemutet werden und auch Beamte sollten profitieren¹⁶, spricht sich die SPD dafür aus, nur denjenigen die staatliche Förderung zukommen zu lassen, die auch in die gesetzliche Rentenversicherung einzahlten. Auch wenn die SPD argumentativ mit dieser Position alleine steht, kann sie sich im Gesetzgebungsprozess durchsetzen, so dass z.B. Selbstständige¹⁷ (Kritik der Union) und Menschen mit Behinderungen (Kritik der PDS) von der Förderung ausgeschlossen bleiben. Dieser Ausschluss wird von der Union scharf kritisiert und stattdessen für die Ausweitung der Förderung auf alle Steuerpflichtigen gefordert. Ansonsten würden viele SteuerzahlerInnen benachteiligt, da sie die Förderung der privaten Altersvorsorge mitfinanzierten, ohne von dieser Förderung profitieren zu können. Desweiteren verweist die Union im Verbund mit der FDP darauf, dass durch die Reform all die Menschen benachteiligt würden, die schon im Vorfeld eine private Versicherung abgeschlossen hätten. All jene, die bereits auf die Botschaften der Politik reagiert hätten und selbstständig in die private Vorsor-

¹⁵ Tatsächlich sorgt im Jahr 2014 nicht einmal die Hälfte der förderberechtigten Personen privat vor. Nach Angaben des BMAS nehmen im Jahr 2014 ca. 16 Millionen Menschen die Möglichkeit der Riester-Förderung wahr, während nach Schätzungen davon ausgegangen werden kann, dass ungefähr 39 Millionen Menschen unmittelbar und mittelbar förderberechtigt sind (Sozialpolitik-Aktuell 2015a).

¹⁶ Mit dem Versorgungsänderungsgesetz 2001 vom 20.12.2001 werden auch Beamte in den Kreis der förderberechtigten Personen einbezogen.

¹⁷ Für die Gruppe der Selbstständigen wird mit dem Alterseinkünftegesetz vom 05.07.2004 die sogenannte Rürup-Rente eingeführt.

ge investiert hätten, gingen nun leer aus, da Altverträge nach dem Konzept der Bundesregierung nicht förderfähig seien. Etwas inkonsistent wird dieses Argument, wenn Sprecher der Union ebenfalls davor warnen, die Förderung der privaten Vorsorge würde zu Mitnahmeeffekten von Besserverdienenden führen (Seehofer, BT 16.11.00). Die Förderung von bestehenden Verträgen wäre schließlich genau eine solche Mitnahme derjenigen, die offenbar in der Lage sind auch ohne staatliche Zuschüsse privat vorzusorgen.

Ein eigener bedeutender Diskursstrang entwickelt sich zur Frage, wie die Förderung sich geschlechterpolitisch auswirken wird. In dieser Teildebatte manifestiert sich ein grundsätzlicher Deutungskonflikt zwischen Regierung und Opposition, wobei die PDS in diesem Fall argumentativ an der Seite der Regierungsparteien steht. Für Kontroversen sorgt die Frage, inwieweit auch nicht-erwerbstätige Frauen (bzw. nicht-erwerbstätige Erziehungspersonen im Allgemeinen) in die Förderung mit einbezogen werden sollen. Die Union bekleidet in diesem Fall die idealtypisch konservative Sprecherposition und hat sich schon im Vorfeld des parlamentarischen Prozesses dafür eingesetzt, dass bei der Förderung der privaten Vorsorge auch die Kinderzahl der Versicherten berücksichtigt werden muss. Die rot-grüne Bundesregierung hat diese Forderung in das Reformkonzept übernommen, um in der weiteren Debatte gerne auf die besondere Förderung von Familien als soziale Komponente ihres Konzeptes zu verweisen. Der Gesetzentwurf zum AVmG sieht für die Förderung von Erziehungspersonen und Familien eine sogenannte Kinderzulage zur Förderung vor, die im Jahr 2002 bei 46 Euro liegt. Außerdem reduziert sich mit jedem Kind der sogenannte Sockelbetrag, also der Betrag, den jede förderberechtigte Person mindestens aufbringen muss, um die Grundzulage zu erhalten. Für nicht-erwerbstätige Erziehungspersonen besteht eine mittelbare Förderberechtigung, wenn der Ehepartner einen privaten Vorsorgevertrag abgeschlossen hat. Eine Regelung, die dem eigentlichen Regierungsziel der eigenständigen Absicherung von Frauen (siehe unten) logisch entgegen steht. Gerade in der Grünenfraktion wird diese Regelung kritisiert. So äußern die vier Abgeordneten der Grünen Fraktion, die sich bei der Abstimmung der Stimme enthalten, in ihrer Erklärung die Kritik:

„Ebenfalls unter frauenpolitischen Gesichtspunkten völlig kontraproduktiv ist das Faktum, dass bei Eheleuten, wenn die Frau nicht erwerbstätig ist, also auch nicht privat vorsorgt, trotzdem private Altersvorsorge der Frau staatlich gefördert wird. Dies gilt aber nicht, wenn sie erwerbstätig ist und zum Beispiel wegen ihres niedrigen Einkommens keine eigenständige Privatvorsorge trifft. Dies ist ein weiteres Erwerbshindernis für Frauen und eine völlig überflüssige Besserstellung der Hausfrauenehe“ (Buntenbach et al., BT 26.01.01: 14458).

Das zweite geschlechterpolitische Problem im Zusammenhang mit der geförderten privaten Vorsorge liegt in der bis 2012 unterschiedlichen Beitragshöhe zwischen Frauen und Männern. Dieses Faktum wird von Sprechern der CDU/CSU, der PDS sowie von den Abweichlerinnen der Grünen-Fraktion kritisiert, während die SPD dieses Problem negiert und sehr optimistisch davon ausgeht, *„dass diejenigen, die später Produkte für die private Vorsorge anbieten werden, Unisexverträge anbieten werden“* (Lotz, BT 16.11.00: 12780). Dieser Optimismus konnte durch die realen Angebote der Finanzdienstleistungsbranche nicht bestätigt werden, so dass bis zur Verabschiedung des

Alterseinkünftegesetzes von 2004 geschlechtsspezifische Prämien für private Vorsorgeverträge erhoben werden.

Neben diesen eher grundlegenden Fragen besteht in der Debatte zu den Detailfragen der Förderung Uneinigkeit. Besonders die Frage der Förderkriterien ist zwischen Regierung und bürgerlicher Opposition umstritten, wohingegen die PDS sich aus dieser Diskussion komplett heraushält. Nach Vorstellungen der SPD ist es notwendig, für die Vorsorgeprodukte strenge Kriterien zu entwickeln, um den Menschen ein *„Mindestmaß an Sicherheit [zu geben], wenn sie sich in das für sie unbekannte Unternehmen einer kapitalgedeckten Zusatzvorsorge stürzen sollen“* (Westrich, BT 26.01.01: 14418). Diese Förderkriterien - Arbeitsminister Riester nennt sie *„Selbstverständlichkeit[en]“* (Riester, BR 16.02.01: 13) - sind für die Oppositionsparteien hingegen überflüssig bis kontraproduktiv. Die Regierung zeige mit den Regelungen ihr tiefes *„Misstrauen gegenüber der Bereitschaft der Bevölkerung zur privaten Vorsorge“* (Teufel, BR 21.12.00: 612) und schaffe ein *„bürokratisches Monster“* (Schwaetzer, BT 26.01.01: 14415). Statt einen komplizierten Kriterienkatalog mit elf Zertifizierungskriterien¹⁸ zu entwerfen, sollte die Regierung den BürgerInnen lieber Vertrauen entgegen bringen und sich auf ein einziges Förderkriterium beschränken, *„nämlich dass die Vorsorgeanstrengungen der Altersvorsorge dienen“* (Solms, BT 26.01.01: 14426).

Die Frage der Zertifizierungskriterien ist von enormer Bedeutung, da sich mit der Ausgestaltung dieser Kriterien entscheidet, welche Produkthanbieter von der Umschichtung der Vorsorgeanstrengungen der BürgerInnen profitieren werden. Die Debatte um die Frage, welche Produkte förderfähig sein sollten, wird dementsprechend von einer starken Einflussnahme durch die Finanzdienstleistungsbranche geprägt (vgl. Wehlau 2007); aber auch die Gewerkschaften versuchen für die betriebliche Altersvorsorge möglichst viel staatliche Förderung zu mobilisieren. Alle Sprecher betonen, dass die Zielsetzung darin bestehen müsse, eine möglichst breite Produktpalette für die private Vorsorge förderfähig zu erklären, um den BürgerInnen größtmögliche Wahlfreiheit zu gewähren und den Wettbewerb zwischen den Anbietern zu fördern. Je nach formeller Sprecherposition artikulieren die Parteien diese Forderung in verschiedenen Nuancen: Während die Regierungsfractionen die große Bandbreite an Fördermöglichkeiten preist, kritisiert die bürgerliche Opposition die beschränkte Wahlfreiheit der BürgerInnen und verweist schon sehr früh in der Debatte darauf, dass die Bildung von Wohneigentum nach den Plänen der Bundesregierung nicht förderfähig ist, obwohl 80 Prozent der BürgerInnen den privaten Immobilienbesitz *„als die beste Zusatzaltersversorgung“* ansehen (Schwaetzer, BT 16.11.00: 12764).

Die Frage um die Berücksichtigung von Wohneigentum bei der privaten Altersvorsorge zeigt, dass die Regierung durchaus flexibel mit den Forderungen der Opposition umgeht. Während die Förderung von Wohneigentum in der ersten Fassung des Gesetzes noch komplett fehlte, reagiert die Regierung im Laufe der Debatte auf die Kritik der Opposition und nimmt die Immobilienförderung mit in das Gesetz mit auf. Während die erste Fassung der Wohneigentumsförderung auch von den SPD-geführten Ländern abgelehnt wird, übernimmt die Regierung im Rahmen der Verhandlungen im Vermittlungsausschuss den Vorschlag des sozial-liberal regierten Landes Rheinland-Pfalz. Der

¹⁸ Seit der Änderung des Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz durch das Alterseinkünftegesetz vom 05.07.2005 sind es nur noch fünf Kriterien.

Vorschlag sieht ein modifiziertes Entnahmemodell vor, nachdem die Versicherten zum Zweck des Immobilienerwerbs Geldbeträge aus ihrem eigenen Vorsorgekonto entnehmen können, diese aber vor Beendigung des Vertrages und dem Beginn der Rente wieder zurückzahlen müssen. Das Alternativkonzept des Landes Baden-Württemberg schlägt hingegen auch den Einbezug der etablierten Bausparverträge in die Förderung vor. Der Betrag zur Bausparförderung solle verdoppelt werden, die Einkommensgrenzen gestrichen werden und eine Zusatzförderung pro Kind eingeführt werden (Teufel, BR 11.05.01). Diesen Vorschlag lehnt die Regierung allerdings als zu teuer und mit dem Hinweis ab, dabei würde es sich nicht mehr um Altersvorsorge, sondern ganz einfach um „Wohnungsbauförderung“ handeln (Runde, BR 11.05.01: 226).

Tabelle 9: Hauptaussagen in den Debatten um die Förderung der privaten Vorsorge

	SPD	GRÜ	CDU	FDP	PDS
Ziele	Die Kombination aus GRV und pAV ermöglicht ein höheres Gesamtrentenniveau.	Die pAV ist zur Lebensstandardsicherung notwendig.	Die pAV ist Herzstück einer gerechten Lastenverteilung zwischen den Generationen.		
	Die private Vorsorge soll Altersarmut verhindern.	Die pAV ist die angemessene, Reaktion auf den demografischen Wandel.	Die pAV soll die Eigenverantwortung der Menschen stärken.		
Freiwilligkeit	Konzept beruht auf freiwilliger pAV.	Frage kann noch nicht abschließend beantwortet werden.	Private Vorsorge muss auf Freiwilligkeit beruhen.	Private Vorsorge muss auf Freiwilligkeit beruhen.	Regierungskonzept bedeutet eine quasi Verpflichtung.
	Verpflichtung zur pAV wäre in Zukunft denkbar.	Verpflichtung zur pAV wäre denkbar.	Falsch prognostiziertes Rentenniveau und die Einführung der Grundversicherung reduzieren die Vorsorgebereitschaft.		
Zielgruppe	Besondere Förderung unterer und mittlerer Einkommensbezieher (Förderung kann bis zu 90% der Beiträge ausmachen).	Besonders Kleinverdiener und Menschen die sich bisher die pAV nicht leisten konnten sollen profitieren.	Familien mit Kindern, Menschen mit niedrigen und mittleren Einkommen sollten besonders profitieren.	Alleinerziehende und Arbeitslose können sich pAV nicht leisten.	
	PAV soll kein Privileg mehr sein.	Jedem kann private Vorsorge zugemutet werden.	Das Regierungskonzept fördert vor allem Besserverdienende; Mitnahmeeffekte sind zu erwarten.		Menschen mit hohem Einkommen werden stärker gefördert als Menschen mit geringem Einkommen.
	Förderberechtigt sind alle, die in die GRV einzahlen	Auch Beamte sollten förderberechtigt sein.	Alle Steuerzahler sollten förderberechtigt sein.	Bestehende Verträge sollten ebenfalls förderfähig sein.	Das Förderkonzept benachteiligt Menschen mit Behinderung und chronisch Kranke.

	Familien werden mit dem Kinderzuschlag besonders gefördert.	Mindestbeitrag sinkt mit der Kinderzahl.	Die Union hat den Kinderzuschlag durchgesetzt.		
	Frauen sollen von Unisexstarifen profitieren.		Frauen sind benachteiligt, da ihre Beiträge weniger Leistungen bringen.		Unisexstarife sollten Pflicht sein, da sonst Frauen benachteiligt werden.
Förderkriterien	Strenge Kriterien sollen den Menschen auf unbekanntem Terrain Sicherheit geben.	Berichtspflicht der Anbieter soll ethische, ökologische und soziale Anlagen begünstigen.	Die Förderkriterien sind undurchsichtig und zu bürokratisch.	Die Förderkriterien sind zu kompliziert und teilweise widersprüchlich.	
	Die Kriterien sind Selbstverständlichkeiten.	Berichtspflicht bedeutet mehr Demokratie und Verbraucherschutz.	Förderkriterien zeigen Misstrauen der Regierung gegenüber den BürgerInnen.	Ein Kriterium sollte genügen.	
Anlageformen	Die Produktpalette der PAV muss ausgeweitet werden.	Anlagepalette sollte möglichst breit sein.	Der Staat bevormundet Bürger, wenn nur Versicherungsprodukte zertifiziert werden.	Der Gesetzentwurf enthält weder Anlagefreiheit, noch Wahlrechte, noch Wettbewerb.	
	Die Möglichkeiten der pAV sind vielfältig: Rentenversicherungen, Fonds, Banksparpläne, Wohneigentum.	Gesetz führt zu stärkerem Wettbewerb unter den Anbietern.	Es sollte freie Wahlmöglichkeiten bei der pAV geben.		
Wohneigentum	Wohneigentum sollte stärkere Berücksichtigung finden.	Wohneigentum sollte stärker gefördert werden.	Wohneigentum sollte gleichwertig gefördert werden.	Immobilien sollten stärkere Berücksichtigung finden.	
	Der Vorschlag aus Rheinland-Pfalz, das modifizierte Entnahmemodell, ist ein guter Kompromiss.	Das modifizierte Entnahmemodell ist eine gute Lösung.	Der Vorschlag Baden-Württembergs sollte übernommen werden.	Bausparverträge sollten förderfähig sein (Modell von Baden-Württemberg).	

Verteilungspolitische Wirkung: Rentenniveau und Beitragssatz

Die zweite zentrale Thematik der Debatten zum AVmG und AVmEG bezieht sich auf die verteilungspolitischen Wirkungen des Alterssicherungssystems. Aufgrund der demografischen Veränderungen der Versichertengemeinschaft setzt sich seit spätestens der 1990er Jahren die Annahme durch, dass die Leistungsfähigkeit des Systems nur durch einen stark steigenden Beitragssatz aufrechtzuerhalten sein wird. Das Ziel der Lebensstandardsicherung für die Ruhestandsgeneration kann demnach nur erreicht werden, wenn die aktive Beschäftigtengeneration einen größeren Anteil ihres Einkommens zur Finanzierung des Rentensystems aufwendet. Daraus ergibt sich ein Verteilungsproblem zwischen der jüngeren Erwerbsgeneration und der älteren Ruhestandsgeneration, das in der Debatte unter dem Schlagwort Generationengerechtigkeit verhandelt wird. Zum intergenerationellen Verteilungsproblem kommt durch steigende Beitragssätze ein zweites, arbeitsmarktbezogenes Problem hinzu. Nach herrschender Meinung in der neoklassischen Wirt-

schaftstheorie führen steigende Sozialversicherungsbeiträge zu einer reduzierten Arbeitskraftnachfrage, da der „Faktor Arbeit“ sich verteuert. Das Verteilungsproblem verschärft sich dann für die Erwerbsgeneration, wenn zusätzlich zu den steigenden Versicherungsbeiträgen noch verringerte Erwerbschancen hinzu kommen.

Diese Problemdeutung wird von vier der fünf Fraktionen in der parlamentarischen Auseinandersetzung bestätigt. Sowohl für die Regierungsparteien als auch für die bürgerliche Opposition stellt der steigende Beitragssatz zur GRV die zentrale Herausforderung für die Zukunftsfähigkeit des Rentensystems dar. Lediglich die PDS teilt diese Problemdeutung nicht, zumindest lässt sich keine Äußerung der PDS-Sprecher im Textkorpus der Beitragssatzthematik zuordnen. Auf Seiten der rot-grünen Koalition ist die Absenkung der Sozialversicherungsbeiträge erklärtes Regierungsziel und im Koalitionsvertrag festgeschrieben. Die Gesamtbelastungsquote für Arbeitgeber und Arbeitnehmer soll unter 40 Prozent gesenkt werden, wobei die Rentenbeiträge stabil gehalten werden sollen. Für die SPD ist die *„Schmerzgrenze bei den Abgaben längst erreicht“* (Riester, BT 16.11.00: 12754), daher sollen die Rentenbeiträge bis 2020 stabil unter 20 Prozent gehalten werden, um zu erreichen, *„dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mehr Geld in den Taschen haben und dass die Unternehmer mehr Spielraum haben, um zu investieren und Arbeitsplätze zu schaffen“* (ebd.). Dieses Ziel soll durch die Einführung der ergänzenden kapitalgedeckten Vorsorge, die Veränderung der Rentenformel und erhöhte Steuerzuschüsse für das System erreicht werden. Die Erhöhung des Steuerzuschusses zur GRV wird bereits 1999 mit dem „Gesetz zur Sanierung des Bundeshaushalts“ (Haushaltssanierungsgesetz) und der Einführung der Ökosteuer umgesetzt. Die Einnahmen aus der Ökosteuer werden seit dem Jahr 2000 als Erhöhungsbetrag über den zusätzlichen Bundeszuschuss anteilig der GRV zugeleitet. Gleichzeitig wird mit dem Haushaltssanierungsgesetz der Beitragssatz zur GRV auf 19,3 Prozent abgesenkt, nachdem die rot-grüne Koalition den Beitragssatz bereits unmittelbar nach der Wahl im Dezember 1998 von 20,3 Prozent auf 19,5 Prozent abgesenkt hatte.

Die Bewertung der Beitragssatzentwicklung ist dann auch der eigentliche Konfliktpunkt in der Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition. Während die Regierungsfractionen darauf verweisen, dass es der Bundesregierung bereits mehrmals gelungen sei den Rentenbeitragsatz abzusenken¹⁹, konstatieren die Oppositionsparteien, dass die Belastung der ArbeitnehmerInnen und Unternehmen dadurch nicht geringer geworden ist. Die Ökosteuer sei *„in Wahrheit nichts anderes als der Rentenbeitrag an der Tankstelle“* (Seehofer, BT 16.11.00: 12757) und in Verbindung mit dem prognostizierten Anstieg der Rentenbeiträge werden die Menschen bei der Finanzierung der Alterssicherung in Zukunft sogar mehr belastet als zuvor. Die tatsächliche Gesamtbelastung wird also nicht gesenkt, sondern nur durch eine ordnungspolitisch fragwürdige Umfinanzierung verschleiert.

Die Sprecher von SPD und Grünen wollen diesen Einwand nicht gelten lassen und verweisen ihrerseits darauf, dass es die Politik der alten Bundesregierung war, die zum Anstieg des Beitragssatzes geführt habe: *„Im Jahre 1991, in ihrer Regierungszeit, lag der Beitragssatz für die Rente bei 17,7*

¹⁹ Mit der Beitragssatzverordnung 2001 vom 21. Dezember 2000 wird der Beitragssatz zur GRV ein drittes Mal von 19,3 Prozent auf 19,1 Prozent gesenkt.

Prozent. Die Rentenkasse verfügte über 26 Monatsausgaben als Sicherheit. Im Jahr 1997 lag der Beitragssatz 20,3 Prozent und es waren nur noch 0,6 Monatsausgaben als Sicherheit da“ (Thönnies, BT 26.01.01: 14438). Nach den Planungen der alten Bundesregierung wäre der Beitragssatz bis 2030 gemäß dem RRG99 sogar auf 24 Prozent gestiegen und das bei einem abgesenkten Rentenniveau auf 64 Prozent. „Die Täter von Gestern taugen [daher] nicht als Sanitäter von morgen“ (Thönnies, BT 16.11.00: 12783). Nach den Plänen des AVmG hingegen soll der Rentenbeitrag bis 2030 nicht über 22 Prozent steigen und ein Nettorentenniveau von 64 Prozent bzw. von 67,9 Prozent nach Berechnungen des VDR und des Bundesarbeitsministeriums erreicht werden (BT-Drs. 14/5146).

Die Prognosen zur Beitragssatz- und Rentenentwicklung werden von der Opposition scharf kritisiert. Sowohl die Berechnung des Beitragssatzes als auch des Rentenniveaus erfolgten nach Darstellung von Union und FDP anhand viel zu optimistischer Grundannahmen. Bei der Berechnung der Beitragssatzentwicklung ginge die Bundesregierung beispielsweise von einer langanhaltenden Phase der wirtschaftlichen Hochkonjunktur aus, die so nicht als realistisch angenommen werden könne. Würde sich die Wirtschaft ungünstiger als angenommen entwickeln, müsse stattdessen, wie unabhängige Sachverständige in den Anhörungen bestätigten, von einem Beitragssatz zwischen 23 und 24 Prozent ausgegangen werden. Zusammen mit einem unterstellten privaten Vorsorgeanteil von 4 Prozent des Erwerbseinkommens würde der Gesamtbeitrag zur Alterssicherung dann bei 27 bis 28 Prozent liegen (Solms, BT 16.11.00). Auch die Union weist darauf hin, dass die Beitragsbelastung für ArbeitnehmerInnen nach dem Konzept der Bundesregierung deutlich höher ausfallen werde als es von der alten Bundesregierung geplant war. Nach den Vorausberechnungen zum RRG99 wäre der Beitragssatz 2030 auf 24 Prozent gestiegen, hätte für die aktiv Beschäftigten also bei 12 Prozent gelegen. Mit dem AVmG steige die Belastung für ArbeitnehmerInnen hingegen auf 15 Prozent, da zusätzlich zum gesetzlichen Versicherungsbeitrag noch weitere 4 Prozent des Einkommens für private Versicherungsprämien aufgewendet werden müssten (Blüm, BT 16.11.00, vgl. Bäcker in BT-Drs. 14/5150: 18).

Auch die Berechnungen zur Niveauentwicklung werden von den Oppositionsparteien als unseriös dargestellt, wobei sich ein Großteil der Konfusion aus den unterschiedlichen Berechnungskonzepten des Rentenniveaus ergibt. Grundsätzlich ist das Rentenniveau eine relative Größe, die sich aus dem Verhältnis zwischen den Renten der Ruhestandsgeneration und den Erwerbseinkommen der aktiv Beschäftigten berechnen lässt. Für die Berechnung entscheidend ist, welche Rentendefinition ins Verhältnis zu welcher Einkommensdefinition gesetzt wird. Nach dem Konzept des Bruttorentenniveaus wird die Bruttostandardrente, die ein sogenannter Eckrentner²⁰ nach 45 Versicherungsjahren erhält, ins Verhältnis zum durchschnittlichen Bruttoentgelt aller abhängig Beschäftigten gesetzt. Bei der Berechnung des Nettostandardrentenniveaus hingegen wird die Nettostandardrente eines Eckrentners (d.h. die Bruttostandardrente abzüglich der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge der RentnerInnen) ins Verhältnis zum durchschnittlichen Nettoentgelt aller

²⁰ Das Konzept des Eckrentners ist das idealtypische Modell eines Arbeitnehmers, der 45 Jahre lang in der GRV versichert ist und dabei immer genau das Einkommen erzielen konnte, das dem Durchschnittsentgelt aller abhängig Beschäftigten des jeweiligen Jahres entspricht. Der Eck- oder Standardrentner darf dabei keinesfalls als Abbild eines Durchschnittsrentners verstanden werden, da die gesetzten Annahmen in der Realität nur auf einem sehr kleinen Teil der Versichertenschaft zutreffen (Bäcker et al. 2010: 430).

abhängig Beschäftigten gesetzt (Faik/Köhler-Rama 2009a: 9). Die Opposition wirft der Regierung an dieser Stelle vor, mit einem Trick zu arbeiten. Durch die Berücksichtigung der Vorsorgeprämien für die private Alterssicherung bei der Bestimmung der durchschnittlichen Nettoentgelte sinkt dieser Wert, wodurch das Nettorentenniveau rechnerisch auf 67,9 Prozent ansteigt. Erwin Teufel weist zu dem Thema im Bundesrat darauf hin, dass nach Berechnungen des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, *„das von der Bundesregierung versprochene Rentenniveau von 67% tatsächlich, nämlich ohne Anrechnung der privaten Altersvorsorge, nur etwa 64% betragen wird. Durch einen reinen Rechentrick werden die Rentnerinnen und Rentner hinters Licht geführt“* (Teufel, BR 16.02.01: 4).

Die Rentenzahlungen sind seit 1957 als dynamische Größe konzipiert, d.h. sie entwickeln sich angelehnt an die Einkommen der erwerbstätigen Generation. Bis zur Reform 1957 wurden die Renten bei Renteneintritt einmalig berechnet und blieben dann über den Auszahlungsverlauf konstant. Rentenerhöhungen wurden nur unregelmäßig in Form von Sonder- oder Teuerungszulagen gewährt, um die Kaufkraft der RentnerInnen zu erhöhen (Seiter 2012: 422). Dadurch verloren die Renten relativ gesehen an Wert und das individuelle Rentenniveau sank mit zunehmendem Lebensalter. Altersarmut war zu dieser Zeit ein weit verbreitetes Problem. Durch die Dynamisierung der Renten auf Grundlage einer Rentenanpassungsformel kann seither von einem relativ konstanten Rentenniveau ausgegangen werden, das den Lebensstandard der Ruheständler aufrecht erhalten und ihre Teilhabe an der gesamtgesellschaftlichen Wohlstandsentwicklung sichern soll. Die Höhe des zur Lebensstandardsicherung als notwendig angenommenen Rentenniveaus schwankt allerdings über die Zeit. Während das Nettorentenniveau Mitte der 1960er Jahre noch unter 60 Prozent lag, erreicht es Ende der 1970er Jahre seinen Höhepunkt mit 73,2 Prozent. In der Folge pendelt es sich um die 70 Prozent ein, die seither als Richtgröße eines zur Lebensstandardsicherung ausreichenden Rentenniveaus gelten (Bäcker et al. 2010: 430f.).

Die Entwicklung des Rentenniveaus wird von der Rentenanpassungsformel bestimmt, deren Ausgestaltung seit den 1950er Jahren wiederholt verändert wurde. Während die Berechnung der Anpassung von 1957 bis zum Rentenreformgesetz 1992 in Bezug auf die Bruttolohnentwicklung erfolgte, wurden die Anpassungssätze von 1992 bis zur Verabschiedung des AVmG 2001 auf Nettolohnbasis berechnet. Grundgedanke der Umstellung auf die Nettolohnanpassung ist die Abflachung der Rentensteigerungen. Da Versicherte in der Ruhestandsphase sehr viel weniger Sozialabgaben und bis 2005 keine Einkommenssteuer zu zahlen hatten, wirkt sich die Orientierung der Anpassungen an den Bruttoentgelten der aktiv Beschäftigten günstig auf die Rentenentwicklung aus. Mit der Umstellung auf die Nettolohnanpassung werden die RentnerInnen hingegen an der ungünstigen Entwicklung der Sozialabgaben- und Steuerbelastung beteiligt (Seiter 2012: 422). Mit dem AVmEG wird nach äußerst kontroverser Diskussion die modifizierte Bruttolohnanpassung eingeführt, die wiederum vier Jahre später durch einen Nachhaltigkeitsfaktor ergänzt wird (siehe Kapitel 4.3.2). Grundgedanke ist hier erneut, die RentnerInnen von der nun günstigeren Entwicklung im Steuer- und Beitragsrecht abzukoppeln und die Entlastung der Erwerbstätigen nicht an die RentnerInnen weiter zu geben (Bomsdorf 2000: 658). Zur Übersicht wird die Entwicklung der Rentenanpassungsformel zwischen 1957 und 2005 in Tabelle 10 dargestellt.

Tabelle 10: Rentenanpassungsformeln der gesetzlichen Rentenversicherung seit 1957

Zeitraum	Bezeichnung	Formel
1957-1983	Bruttolohnbezogene Anpassung auf Basis gleitender Drei-Jahres-Durchschnitte	$ABG_t = \frac{DBE_{t-2} + DBE_{t-3} + DBE_{t-4}}{3}$
1983-1992	Bruttolohnbezogene Anpassung auf Basis der Bruttolohnveränderung der beiden vorhergehenden Jahre	$ABG_t = ABG_{t-1} \cdot \frac{DBE_{t-1}}{DBE_{t-2}}$
1992-2001	Nettolohnbezogene Anpassung	$ARW_t = ARW_{t-1} \cdot \frac{DBE_{t-1}}{DBE_{t-2}} \cdot \frac{NQ_{t-1}}{NQ_{t-2}} \cdot \frac{RNO_{t-2}}{RNO_{t-1}}$
2001-2005	Modifizierte Bruttoanpassung	$ARW_t = ARW_{t-1} \cdot \frac{DBE_{t-1}}{DBE_{t-2}} \cdot \frac{100 - RVB_{t-1} - AVA_{t-1}}{100 - RVB_{t-2} - AVA_{t-2}}$
Seit 2005	Modifizierte Bruttoanpassung inklusive Nachhaltigkeitsfaktor	$ARW_t = \left[ARW_{t-1} \cdot \frac{DBE_{t-1}}{DBE_{t-2}} \cdot \frac{100 - RVB_{t-1} - AVA_{t-1}}{100 - RVB_{t-2} - AVA_{t-2}} \right] \left[\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \right) \cdot \alpha + 1 \right]$

t = Jahresindex, ABG = allgemeine Bemessungsgrundlage, ARW = aktueller Rentenwert, NQ = Nettoquote des VGR-Arbeitsentgelts, RNO = Rentennettoquote, DBE = Bruttolöhne und -gehälter je durchschnittlich beschäftigtem Arbeitnehmer (seit 2006 ohne Beamte und ohne Entgelte oberhalb der GRV-Beitragsbemessungsgrenze), RVB = GRV-Beitragssatz, AVA = Altersvorsorgeanteil, RQ = Verhältnis aus der Anzahl der Äquivalenzzentner zur Anzahl der Äquivalenzzbeitragszahler mit Normierung auf Durchschnittsverdiener, ohne Geringverdiener, α = Gewicht zur Verteilung der demografischen und wirtschaftlichen Lasten auf Beitragszahler und Rentner.

Quelle: Faik/Köhler-Rama (2009a), vgl. auch Faik/Köhler-Rama (2009b).

Die modifizierte Bruttoanpassung berechnet den aktuellen Rentenwert als abhängige Größe, die auf die Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter, die Veränderung des GRV-Beitragssatzes und einem unterstellten Altersvorsorgeanteil für die private Absicherung reagiert. Die Diskussion um die Einführung der modifizierten Bruttoanpassung ist quantitativ einer der bedeutendsten Bestandteile der Debatten zum AVmEG. Vor allem die Unionsfraktionen nutzen diese Diskussion, um sich diskursiv zu profilieren und das Regierungslager scharf zu attackieren. Zu Beginn der parlamentarischen Auseinandersetzung ist im Gesetzentwurf noch die Einführung eines sogenannten Ausgleichsfaktors in die Rentenformel geplant, der den Beitragssatz bei 22 Prozent stabilisieren und das Rentenniveau auf 64 Prozent absenken sollte. Geplant war, dass der Ausgleichsfaktor stufenweise ab dem Rentenzugangsjahr 2011 wirksam werden würde, um den Wert der von den Versicherten erworbenen Entgeltpunkte schrittweise zu reduzieren. Von 2011 an hätte sich der Ausgleichsfaktor für jeden weiteren Zugangsjahrgang um 0,3 Prozent erhöhen sollen, bis der Faktor im Jahr 2030 eine Dämpfungswirkung von 6 Prozent bei der Rentenberechnung erreicht hätte. Nicht betroffen vom Ausgleichsfaktor sollten alle Entgeltpunkte sein, die über den sozialen Ausgleich innerhalb der GRV erworben werden. Er hätte also beispielsweise nicht für Entgeltpunkte aus beitragsfreien Zeiten oder für zusätzliche Entgeltpunkte aus Zeiten der Kindererziehung oder der nicht erwerbsmäßigen Pflege gegolten (BT-Drs. 14/4595).

Die Ausgestaltung des Ausgleichsfaktors stößt in der Debatte jedoch bei allen Oppositionsparteien auf großen Widerstand. Es wird bemängelt, dass der Faktor entgegen seiner im Gesetzentwurf formulierten Bestimmung nicht dazu beitrage, die einseitige Belastung von künftigen Generationen zu verhindern, sondern die Ungleichbehandlung der Generationen sogar noch verstärke. Da der Faktor erst in zehn Jahren ab 2011 wirksam werden soll, würden die BestandsrentnerInnen und die rentennahen Jahrgänge geschont, wohingegen die jüngere Generation doppelt von der Reform betroffen sei. Alle Versicherten, die nach 2011 in Rente gingen, wären nicht nur von steigenden Gesamtvorsorgebeiträgen betroffen, sondern würden auch die Absenkung des Rentenniveaus alleine tragen. Die stufenweise Steigerung des Ausgleichsfaktors würde die Versicherten

darüber hinaus zu einem früheren Renteneintritt motivieren, da nach 2011 jedes weitere Jahr in Beschäftigung eine Rentensenkung von 0,3 Prozent bedeuten würde. Als linearer Kürzungsfaktor treffe der Ausgleichsfaktor außerdem sozial schwächere Rentnerinnen besonders hart, da Bezieherinnen von Kleinrenten durch die allgemeine Niveausenkung unter die Sozialhilfegrenze gedrückt würden. Das wichtigste Argument gegen den Ausgleichsfaktor liefert schließlich der VDR in seiner Stellungnahme zur Anhörung im Sozialausschuss im Dezember 2000. Der Ausgleichsfaktor würde zu einem gespaltenen Rentenniveau führen, das die Versicherten je nach Rentenzugangsjahr ungleich behandeln würde. Sowohl vor dem Hintergrund des Eigentumsschutzes (Artikel 14 Abs. 1 GG) als auch aufgrund des allgemeinen Gleichheitssatzes (Artikel 3 Abs.1 GG) sei die Neuregelung daher abzulehnen. Nach der umfassenden Kritik von allen Seiten ist der Ausgleichsfaktor in seiner ursprünglichen Form nicht mehr zu halten (Gerster, BR 21.12.00) und wird in Anschluss an die Sachverständigenanhörungen im überarbeiteten Gesetzentwurf neu formuliert.

Nach geänderter Fassung wird die beitragsatzdämpfende Wirkung des Ausgleichsfaktors in die Renten Anpassungsformel integriert, wodurch sowohl die Bestandsrentner als auch die rentennahe Jahrgänge unmittelbar an den Lasten des demografischen Wandels beteiligt werden. Durch die Änderungen im Gesetzentwurf wird die niveausenkende Wirkung für alle RentnerInnen *„deutlich geringer ausfallen und ein einheitliches Rentenniveau von Zugangs- und Bestandsrentnern gewahrt, das 2030 zwischen 67 und 68 Prozent liegen wird“* (BT-Drs. 14/5068: 14). Im Anschluss an diese Änderungen geben die Gewerkschaften ihren Widerstand gegen das Reformpaket auf und unterstützen die Bundesregierung nun argumentativ. Statt der Oppositionsparteien verweisen nun die Regierungsfaktionen auf ein reformpolitisches Bündnis aus Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden.

Die Oppositionsfaktionen bleiben hingegen bei ihrer Kritik und zweifeln weiterhin die Glaubwürdigkeit der Regierungsberechnungen an. Auch nach der Veränderung des Ausgleichsfaktors bleibt die Union bei ihrer Argumentationslinie und wirbt weiter für die Wiedereinführung des 1999 von der Bundesregierung ausgesetzten demografischen Faktors. Der vom VDR vorgeschlagene Anpassungsfaktor sei ein demografischer Faktor zweiter Klasse, der zu einer Beliebigkeit in der Rentenformel führe, da er auf *„willkürlichen politischen Variablen“* beruhe (Bocklet, BR 21.12.00: 616). Der demografische Faktor hingegen sei nach wie vor die denkbar beste Form, um auf die Veränderungen der Altersstruktur zu reagieren (Merkel, BT 26.01.01). Stattdessen mache die neue Rentenformel *„die Renten unberechenbarer, undurchschaubarer und unsicherer“* (Stoiber, BR 16.02.01: 8) und öffne *„der Manipulation Tür und Tor“* (Stoiber, BR 11.05.01: 223). Die FDP schließt sich dieser Kritik an, wenn auch mit sehr viel weniger Nachdruck. Nach Meinung der FDP ist das Rentenniveau von der Bundesregierung viel zu optimistisch prognostiziert und wird sich mittelfristig weiter absenken, da das Bundesverfassungsgericht in Kürze zugunsten der nachgelagerten Besteuerung im Rentensystem entscheiden werde (Schwaetzer, BT 26.01.01). Die PDS argumentiert genereller, hält das Absenken des Rentenniveaus insgesamt für unsozial (Claus, BT 26.01.01) und warnt vor einer Rückkehr der Altersarmut (Claus, BT 11.05.01).

Unter Verteilungsgesichtspunkten sind nach Lesart der Opposition die Verlierer der Reform klar zu benennen. Es sind die Jüngeren, die ArbeitnehmerInnen, die Frauen und Familien sowie die Ge-

ringverdienenden und Arbeitslosen. Die jüngere Generation kann als Verlierer der Reform gelten, da sie von den Reformmaßnahmen doppelt betroffen sein wird, wohingegen die Bestandsrentengeneration nur einseitig vom Absinken des Rentenniveaus betroffen ist. Alle aktiv Beschäftigten müssen auf beiden Seiten der Ruhestandsgrenze Einschnitte hinnehmen. Zum einen steigt der Arbeitnehmerbeitrag zur Altersvorsorge von aktuell knapp 10 Prozent auf zukünftig 15 Prozent an, zum anderen sinkt das Rentenniveau je nach Berechnungsweise von aktuell knapp 70 Prozent auf 67 bzw. 64 Prozent ab. Die jüngere Generation wird darüber hinaus auch relativ zu den Arbeitgebern schlechter gestellt. Durch die Aufgabe der paritätischen Finanzierung der Alterssicherung werden die Arbeitgeber relativ entlastet, während die aktiv Beschäftigten gut 5 Prozent ihres Einkommens mehr für die Alterssicherung investieren müssen. Die Stabilisierung des Beitragssatzes wird also nur einseitig auf Arbeitgeberseite erreicht (Knake-Werner BT 16.11.00). Neben der generellen Benachteiligung der jüngeren ArbeitnehmerInnen benennen VertreterInnen von PDS und CDU/CSU die Gruppe der sozial Schwächeren als besonders von der Reform benachteiligt. Durch die Absenkung des Rentenniveaus geraten Menschen mit geringen Einkommen und/oder Erwerbsunterbrechungen im Lebenslauf in die Gefahr mit ihren Renten unter die Sozialhilfeschwelle gedrückt zu werden. Auch die Förderung der privaten Altersvorsorge kann diese Entwicklung nicht verhindern, da Geringverdienende und Arbeitslose nicht in der Lage sein werden, sich die Prämien für die private Vorsorge leisten zu können. Und selbst wenn es Menschen mit geringem Einkommen gelingt, den Beitrag zur privaten Altersvorsorge aufzubringen, werden sie relativ gesehen immer noch schlechter gestellt als Besserverdienende, da der steuerliche Sonderausgabenabzug hoher Versicherungsprämien über der maximalen Förderung durch staatlichen Zulagen liegt. Diese soziale Schieflage wird im Laufe des Gesetzgebungsprozesses jedoch korrigiert, indem für den Sonderausgabenabzug eine Obergrenze in Höhe der Zulagensumme eingezogen wird.

Welche Verteilungswirkungen die staatlich geförderten Privatabsicherung tatsächlich hat, ist noch nicht ausreichend erforscht. Aufgrund der Komplexität der geförderten Produktpalette und der Effekte der seit 2005 nachgelagert erhobenen Rentenbesteuerung ist die Berechnung der tatsächlichen Verteilungsströme äußerst anspruchsvoll. Bei der Beurteilung der Verteilungswirkung muss zwischen einer strukturellen Wirkung und einer tatsächlichen Wirkung unterschieden werden. Während Thiede (2011) davon ausgeht, dass die *„Regelungen zur Zulagenförderung im Rahmen der Riester-Rente“* ganz erhebliche *„Umverteilungswirkungen zugunsten von Geringverdienern und Kindererziehenden“* implizieren (Thiede 2011: 78), kommen Corneo und andere (2015) in einer neueren Studie zu dem Schluss, dass 38 Prozent der staatlichen Förderaufwendungen an das obere Einkommensfünftel fließt, wohingegen das untere Einkommensfünftel nur gut 7 Prozent der Gesamtfördersumme erhält. Die Ergebnisse dieser Studien widersprechen sich aber nur auf den ersten Blick. Auch Corneo und andere kommen zu dem Schluss, dass die Struktur der Riester-Förderung eigentlich die unteren Einkommensschichten begünstigt. Das Nutzungsverhalten der staatlichen Förderung ist jedoch über die Einkommensschichten sehr ungleich verteilt, so dass die höheren Einkommensschichten eine sehr viel höhere Teilnahmewahrscheinlichkeit aufweisen als die unteren Einkommensdezile. Während lediglich 3 Prozent der Haushalte des untersten Einkommensquintils die Riester-Förderung nutzen, liegt der Anteil im obersten Quintil bei 41 Prozent (Corneo et al. 2015: 3). Die ursprünglich in den Debatten zum AVmG geäußerte Sorge der

sozialen Schieflage bestätigt sich also empirisch, auch wenn die strukturelle Benachteiligung von Geringverdienenden im Gesetzgebungsprozess aufgelöst werden konnte.

Neben den unteren Einkommensschichten werden von den Oppositionsfractionen insbesondere Frauen als von der Reform benachteiligte Gruppe benannt. *„Frauen sind noch immer die Hautverlierer der Rentenreform. Sie sind von den Kürzungen doppelt betroffen. Da sie in den meisten Fällen weniger Beitragsjahre haben, wird die Rente vieler Frauen durch die Absenkung des Rentenniveaus unter das Sozialhilfeniveau gedrückt“* (Teufel, BR 11.05.01: 222). Neben den durchschnittlich geringeren Rentenanwartschaften von Frauen kommt im Bereich der privaten Vorsorge noch die Ungleichbehandlung der Geschlechter bei der Prämienberechnung hinzu. Bis zur Einführung von Unisex-Tarifen war es üblich, dass Frauen privaten Vorsorgeanbietern höhere Beiträge zahlen mussten, um gleich hohe Rentenansprüche zu erwerben wie Männer. Diese Ungleichbehandlung ist für Neuverträge seit dem Alterseinkünftegesetz 2004 nicht mehr möglich, wobei die Produktanbieter nun eine Diskriminierung unter umgekehrten Vorzeichen bemängeln. Männer müssen nun, obwohl sie im Durchschnitt aufgrund ihrer geringeren Lebenserwartung geringere Gesamtleistungen erwarten können, gleich hohe Versicherungsbeiträge zahlen wie Frauen. Die deutsche Versicherungswirtschaft hätte daher aus Gerechtigkeitsgründen lieber *„an einer geschlechterdifferenzierten Tarifierung festgehalten“* (GDV 2012). Aktuelle Modellrechnungen zur Netto-Rendite der Riester-Rente zeigen dann auch: *„Frauen und Personen mit mehreren Kindern und/oder geringem Einkommen erzielen unter sonst gleichen Umständen in der Regel höhere Renditen als Männer und Personen mit höherem Einkommen beziehungsweise weniger oder keinen Kindern“* (Wels/Rieckhoff 2015: 138). Von den höheren Renditen kann allerdings nicht ohne weiteres auch auf eine bessere Versorgungslage im Alter ausgegangen werden. Die Nettorenditen sind nach der Modellrechnung für alle Riester-NutzerInnen positiv, so dass Menschen, die über einen langen Zeitraum hohe Beiträge einzahlen, im Alter über eine bessere Absicherung verfügen, als Menschen, die höhere Renditen erzielen, aber insgesamt weniger Beiträge einzahlen (ebd.). Wiederrum bestätigt sich der positive Struktureffekt für Menschen mit geringeren Einkommen und/oder Kindern; allerdings kann dieser Effekt nur wirken, wenn die Menschen auch tatsächlich privat vorsorgen.

Tabelle 11: Hauptaussagen in den Debatten um Beitragssatz, Rentenniveau und Verteilungswirkung

	SPD	GRÜ	CDU	FDP	PDS
Beitragssatz					
Bewertung der Beitragssatzentwicklung	Schmerzgrenze bei der Abgabenlast ist für BürgerInnen und Betriebe erreicht.	Steigende Lohnnebenkosten wirken sich negativ auf den Arbeitsmarkt aus	Beitragszahler werden überbelastet	Höher Beitragssatz kann der jüngeren Generation nicht zugemutet werden.	
Verantwortung für den hohen Beitragssatz	Das Versagen der alten BReg hat zu hohem Beitragssatz geführt.	Beitragssatz wäre nach den Plänen der alten BReg stärker gestiegen.	Beitragssatz war nach dem Konzept der alten BReg für ArbeitnehmerInnen bei 12%, nach neuem Konzept bei 11+4=15	Der Beitragssatz sollte 20% nicht überschreiten.	Einseitige Belastung der ArbeitnehmerInnen: nach neuem Konzept bei 11+4=15

Bewertung des Handelns der neuen Bundesregierung	Neue BReg hat den Beitragssatz drei Mal gesenkt-	Neue BReg hat den Beitragssatz gesenkt	Ökosteuer belastet die Menschen zusätzlich	Der Beitragssatz der BReg liegt durch den pAV Anteil und die Ökosteuer höher	
Rentenniveau					
Wirkung der Reform auf das Rentenniveau	Höheres Gesamtrentenniveau möglich, Lebensstandard kann durch Vorsorgemix gesichert werden. Das Netto Rentenniveau wird nicht unter 67% fallen	Lebensstandardsicherung nur durch Vorsorgemix möglich. Kombiniert ist ein Rentenniveau von 70% möglich. GRV Niveau könnte noch weiter abgesenkt werden.	Das Rentenniveau wird schöngeredet und demotiviert zur privaten Vorsorge.	Das Rentenniveau reicht schon jetzt nicht aus, ist zu hoch prognostiziert und wird durch die Rentenbesteuerung weiter abgesenkt werden	Das Gesamtsicherungsniveau wird nicht höher sein als zuvor
Rentenformel	Wegen der höheren Lebenserwartung braucht es einen Dämpfungsfaktor (aber: Problem des gespaltenen Rentenniveaus beim Ausgleichsfaktor) der demografische Faktor war unzureichend	Das Problem war nicht die Funktion des Demografiefaktor, sondern, dass es dazu keine Debatte gab.	Ausgleichsfaktor ersetzen. Demografiefaktor ist der bessere Faktor. Die neue Rentenformel ist anfällig für Manipulation. Die Entkoppelung der Renten von der Einkommensentwicklung ist problematisch.	Der Ausgleichsfaktor motiviert zu früherem Renteneintritt	Der Ausgleichsfaktor gehört auf den Prüfstand
Folgen der Niveausenkung	Die alte BReg hat ein Rentenniveau von 64% für 2015 geplant und auch die Rentenanpassungen lagen unter der Inflationsrate		Das Abstandsgebot wird durch das sinkende Rentenniveau prekär, Altersarmut wird zum Problem werden.		Das Absenken des Rentenniveaus ist unsozial und produziert Altersarmut
Verteilungswirkungen					
			Die jüngere Generation, Frauen, Familien und sozial Schwächere werden benachteiligt.	Die jüngere Generation und Frauen werden benachteiligt.	Arbeitnehmer werden im Verhältnis zu Arbeitgebern benachteiligt. Frauen, Arbeitslose und Geringverdienende werden benachteiligt.

Kindererziehungszeiten, Hinterbliebenenrenten und die eigenständige Absicherung von Frauen

Die Anrechnung von Kindererziehungszeiten im gesetzlichen Rentenversicherungssystem erfolgt seit 1985 und wird im Anschluss an ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts durch das Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeitengesetz als völlig neues Element in die Rentenversicherung eingeführt. Zunächst konnten Erziehungspersonen ab 1986 für ein Jahr rentensteigernde bzw. –begründende Anwartschaften in Höhe von 75 Prozent des Durchschnittsentgelts erwerben. Mit dem Rentenreformgesetz 1992 wird die Anrechnungszeit auf drei Jahre ausgedehnt, allerdings

nur für Erziehungszeiten von Kindern, die nach 1992 geboren wurden. Außerdem gelten seither alle Kindererziehungszeiten als Pflichtbeitragszeiten in der GRV und für die ersten zehn Erziehungsjahre können sogenannte Kinderberücksichtigungszeiten angerechnet werden, wenn aufgrund der Erziehungstätigkeit keine Erwerbstätigkeit möglich ist (Försterling 2012: 530f.).

Mit dem AVmEG wird die Bedeutung der Kinderberücksichtigungszeiten gestärkt. Seit 2001 werden die Einkommen von Erziehungspersonen, die Aufgrund ihrer Erziehungstätigkeit nicht Vollzeit Erwerbstätig sein können, rentenrechtlich um 50 Prozent aufgewertet. Maximal werden die Einkommen bis auf das Durchschnittseinkommen aller Versicherten des betreffenden Jahres angehoben. Bei der Betreuung eines pflegebedürftigen Kindes gilt die Höherbewertung für Beitragszeiten bis zum 18. Lebensjahr des Kindes. Werden zwei oder mehr Kinder gleichzeitig betreut, so werden der Erziehungsperson auch bei komplettem Verzicht auf eine Erwerbstätigkeit pro Erziehungsjahr 1/3 Entgeltpunkte gutgeschrieben (Bäcker et al. 2010: 418f.).

Die Aufwertung von Erziehungstätigkeit wird in den Debatten zur Rentenreform 2001 von allen Parlamentsfraktionen, außer der FDP, befürwortet. Von der FDP ist zu diesem Themenbereich keine Aussage im Textkorpus vermerkt, so dass die genaue Position der Liberalen in dieser Frage unklar bleibt. Für die Regierungsfaktionen ist die Aufwertung von Kindererziehungszeiten als längst überfällige Maßnahme zur Vermeidung von Niedrigrenten und Altersarmut zu verstehen. Kinderreichtum darf nicht zu Rentenarmut führen, daher besteht *„der zentrale Schwerpunkt der Rentenreform aus einem Mehr für Kinderleistungen“* (Riester, BT 26.01.01: 14429). Besonders für die Grünen hat dieses Thema programmatische Bedeutung. Die Aufwertung von Kindererziehungszeiten soll dazu beitragen, die eigenständige Alterssicherung von Frauen zu fördern und so *„mit einem Leitbild von Frauenbiografie“* Schluss machen, *„nach dem Frauen nur von Männern abgeleitete Ansprüche haben“* (Göring-Eckardt, BT 16.11.00: 12762). Die empirische Realität belege, *„Frauen wollen heutzutage beides: berufstätig sein und Kinder erziehen. Zwei von drei Müttern sind berufstätig“* (ebd.). Die Solidargemeinschaft ist daher aufgefordert, dort, *„[w]o Frauen in schlecht bezahlten Jobs arbeiten, um Familie und Beruf verbinden zu können“* die Einkommen der Betroffenen aufzustocken (ebd.). Die rentenrechtliche Aufwertung von Niedrigeinkommen soll laut Gesetzentwurf ausdrücklich Anreize dafür schaffen, erziehungsbedingte Lücken in der Versicherungsbiografie möglichst kurz zu halten und im Anschluss an die dreijährige Erziehungszeit zumindest eine Teilzeitbeschäftigung aufzunehmen (BT-Drs. 14/4595).

Für die Oppositionsfraktionen von Union und PDS geht die Anerkennung von Erziehungsleistungen nicht weit genug. Die Aufstockung von erziehungsbedingten Niedrigeinkommen wird begrüßt, allerdings werde die finanzielle Situation von Rentnerinnen sich dadurch nicht verbessern. Die Absenkung des allgemeinen Rentenniveaus treffe Frauen aufgrund ihrer häufig gebrochenen Erwerbsbiografien besonders hart. Die Niveausenkung wiege daher schwerer als die verbesserte Anrechnung der Erziehungszeiten. Die PDS übt darüber hinaus Kritik an der auf 18. Jahre begrenzten Anrechnungszeit für die Erziehung pflegebedürftiger Kinder. Gerade geistig behinderte Menschen würden aber meist ihr Leben lang bei ihren Eltern leben, was für die Pflegeperson eine Erwerbseinschränkung über das 18. Lebensjahr des Kindes hinaus bedeute. Gegensätzlicher Meinung sind die Oppositionsfraktionen von Union und PDS bei der Frage nach der Anrechnung von

Entgeltpunkten für Erziehungspersonen, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen können oder wollen. Die Union besetzt an dieser Stelle die idealtypische konservative Sprecherposition und steht damit besonders der Position der Grünen diametral gegenüber. Die Union plädiert für eine Gleichbehandlung der Lebensmodelle von Familien und kritisiert, dass Erziehungspersonen erst ab der Erziehung von zwei Kindern Entgeltpunkte gutgeschrieben werden sofern sie keiner Erwerbstätigkeit nachgehen. Im Sinne der Wahlfreiheit von Frauen sei diese Einschränkung abzulehnen. Stattdessen sollte die Gutschrift auch bei der Betreuung nur eines Kindes erfolgen. Die PDS positioniert sich an dieser Stelle komplett entgegengesetzt und kritisiert die Entgeltpunktgutschrift für Nichterwerbspersonen im Grundsatz: *„Frauenorganisationen kritisieren zu Recht, dass die kindbezogenen Leistungen, die sie vorsehen, die traditionelle Rollenzuweisung für Frauen nicht wirklich aufbrechen, solange Erwerbstätigkeit und Nichterwerbstätigkeit bei Kindererziehung in gleicher Weise gefördert werden“* (Knake-Werner, BT 26.01.01: 14427).

Die zweite frauenpolitische Auseinandersetzung zwischen Regierung und Union findet sich in der Diskussion um die Reform der Hinterbliebenenrente. Nach den Plänen des AVmEG wird der Versorgungssatz der Hinterbliebenenrenten für neugeschlossene Ehen von 60 auf 55 Prozent abgesenkt. Gleiches gilt für bereits bestehende Ehen, wenn beide Partner nach dem 01.01.1962 geboren sind. Vertrauensschutz gilt also nur für Ehen, bei denen mindestens ein Partner älter als 40 Jahre ist. Für die Hinterbliebenenrenten nach neuem Recht gelten neben der Senkung des Versorgungssatzes auf 55 Prozent der Rente des Verstorbenen auch verschärfte Regelungen der Einkommensanrechnung. Der Freibetrag für die Einkommensanrechnung wird in Zukunft nicht mehr dynamisch anhand des allgemeinen Rentenwertes berechnet, sondern auf Basis der am 1. Juli 2000 für die alten Bundesländer gültigen Werte festgeschrieben. Die Freibeträge werden in Euro umgerechnet bei 675 Euro für Witwen-, Witwer- und Erziehungsrenten bzw. bei 450 Euro für Waisenrenten festgeschrieben (Steffen 2015: 40). Aus Gründen der Gleichbehandlung werden nach neuem Recht grundsätzlich alle Einkommensarten mit Ausnahme der Einnahmen aus steuerlich geförderten Altersvorsorgeverträgen angerechnet (BT-Drs. 14/4595). Als Kompensation für die Absenkung des Versorgungssatzes ist auch für die Hinterbliebenenversorgung eine stärkere Anrechnung von Kindererziehungszeiten vorgesehen. Für die Erziehung von Kindern wird den Erziehungspersonen pro Kind ein extra Entgeltpunkt gutgeschrieben und zusätzlich erhöht sich der Einkommensfreibetrag pro Kind um das 5,6fache des allgemeinen Rentenwertes. Der Freibetrag aufgrund von Kindererziehungszeiten bleibt dynamisiert und entwickelt sich analog zum Anstieg des allgemeinen Rentenwerts. Nach Berechnungen der Bundesregierung führt die verbesserte Anrechnung von Kindererziehungszeiten für Witwen mit durchschnittlicher Witwenrente ab einer Zahl von zwei Kindern zu einer kleinen Rentenerhöhung.

Alternativ zur Hinterbliebenenrente nach neuem Recht können Ehepartner, deren Ehe nach 2001 geschlossen wird auch die neu eingeführte Anwartschaftsvariante des Rentensplittings unter Ehegatten wählen. Bei bestehenden Ehen kann diese Form des Anwartschaftserwerbs gewählt werden, wenn beide Ehepartner nach dem 1.1.1962 geboren sind, also das 40. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Das Konzept des Rentensplittings sieht eine partnerschaftliche Teilung der Rentenanwartschaften zwischen den Ehegatten vor, woraus sich für beide Ehepartner eigenständige Versicherungsrenten ableiten. Zu Lebzeiten beider Ehepartner wird jeweils eine eigene Versiche-

rungsrente ausgezahlt, während bei Tod des ersten Ehegatten dem oder der Überlebenden zusätzlich zur eigenen Rente eine subsidiäre, abgeleitete Hinterbliebenenrente gezahlt wird. Die Einführung dieser Rentenart ist programmatischer Natur und soll ausdrücklich *„dem veränderten Partnerschaftsverhältnis von Männern und Frauen Rechnung tragen“* (BT-Drs. 14/4595: 42).

Wie schon bei der Frage der Kinderberücksichtigungszeiten manifestiert sich an dieser Stelle ein grundsätzlicher Deutungskonflikt zwischen Regierung und konservativer Opposition. Während die Bundesregierung von dem besagten veränderten Partnerschaftsverhältnis zwischen Männern und Frauen ausgeht, streiten die Sprecher der Union mit Verve gegen die Einführung des Rentensplittings. Die Wahlmöglichkeit zwischen Hinterbliebenenrente und Aufteilung der Rentenansprüche sei ein *„Rentenroulette“* und würde den Eheleuten ein *„makaberes Vabanquespiel zumuten“* (Böhmer, BT 16.11.00: 12770). Nur wer wisse, welcher der beiden Ehepartner zuerst sterben wird, könne sicher wählen, welches der beiden Modelle vorteilhafter sei. *„Das vorgesehene Splittingmodell ist nicht zustimmungsfähig, weil es den Ehegatten die unzumutbare und geradezu widersinnige Entscheidung abfordert, sich danach auszurichten, wer früher stirbt“* (Stoiber, BR 16.02.01: 9). Abstrakt betrachtet liegt der Deutungskonflikt an dieser Stelle im Menschenbild der beiden Sprecherpositionen. Während die Regierung das Rentensplitting als Maßnahme zur Gleichstellung zwischen Männern und Frauen konstruiert, deutet die Union die Ehepartner als rational-intentionale Nutzenmaximierer, deren Streben allein dem finanziellen Maximalnutzen gilt.

Besonders scharf ist die Kritik der Union auch an der Absenkung des Versorgungssatzes der Hinterbliebenenrenten und an der Festschreibung der Freibeträge. Die Mehrfachkürzung des Rentenniveaus werde langfristig zu einer Abschaffung der Witwen- und Witwerrenten führen, da viele Hinterbliebenenrenten durch die Mehrfachkürzung des Rentenniveaus und die Verschärfung der Anrechnungsregeln für eigenes Einkommen unter die Sozialhilfeschwelle gedrückt würden. Die Anrechnung praktisch aller Einkommensarten und die Fixierung der Grundfreibeträge bedeute *„eine jährliche Verschlechterung und langfristig das Aus für die Hinterbliebenenversicherung“* (Teufel, BR 16.02.01: 4). Außerdem wirke sich die verschärfte Anrechnung aller Einkommensarten dahingehend aus, dass die Sparmotivation der Menschen abnehme. Die Prognose der langfristigen Abschaffung der Hinterbliebenenrente für im Jahr 2001 unter 40-Jährige ist zumindest zwischen Union und Grünen unstrittig. Während der Gesetzestext die Wahlmöglichkeit zwischen voller Hinterbliebenenrente und Rentensplitting vorsieht, formulieren die Grünen ausdrücklich das Ziel die *„überkommenen Witwenrente“* auslaufen zu lassen (Göring-Eckardt, BT 26.01.01: 14424). Während die Reform der Hinterbliebenenrente also für die Regierungsparteien ausdrücklich das Ziel hat, einem modernen Geschlechterverhältnis Rechnung zu tragen, kann die Union die Reform ebenfalls aus frauenpolitischen Gründen nicht akzeptieren. *„Solange Frauen nicht dieselben Chancen beim Aufbau ihres Rentenversicherungskontos haben wie Männer, darf eine Absenkung der Hinterbliebenenrente nicht erfolgen“* (Mosiek-Urbahn, BR 16.02.01: 51).

Tabelle 12: Hauptaussagen in den Debatten um die Kindererziehungszeiten und die Hinterbliebenenrente

	SPD	GRÜ	CDU	FDP	PDS
Kindererziehungszeiten					
Ziel der Reform	Schluss mit Niedrigrenten aufgrund von Erziehungszeiten	Solidargemeinschaft muss Erziehung stärker honorieren	Aufwertung von Erziehungszeiten reicht nicht, weil Niveausenkung insgesamt zu geringeren Renten führt		Anrechnung ist zu begrüßen, reicht aber nicht aus. Anrechnungszeit für Erziehung pflegebedürftiger Kinder zu kurz.
Voraussetzung Erwerbstätigkeit	Nichterwerbstätigkeit ist ab 2 Kindern zu rechtfertigen	Frauen wollen beides: Erwerbstätigkeit und Kinder	Wahlmöglichkeit für Frauen: Aufstockung für Nichterwerbstätigkeit ab 1. Kind	Hausfrauenehe ist nicht unmodern. Frauen wollen für sich selbst entscheiden.	Traditionelle Geschlechterrollen werden konserviert, wenn Erwerbstätigkeit und Nichterwerbstätigkeit von Erziehungspersonen gleichbehandelt wird
Hinterbliebenenrenten					
Ziel der Reform	Erwerb eigener statt abgeleiteter Ansprüche	Abschaffung der überkommenen Witwenrente	Menschen werden vor unzumutbare Entscheidungen gestellt		
Anrechnung von Erziehungszeiten	Neues Recht stellt HinterbliebenenrentnerInnen mit Kindern besser	Neues Recht stellt HinterbliebenenrentnerInnen mit Kindern besser	HinterbliebenenrentnerInnen mit nur einem Kind werden nach neuem Recht schlechter gestellt.		
Vertrauensschutz	Ehen, bei denen ein Ehepartner über 40 Jahre ist sind von der Reform nicht betroffen	Ehen, bei denen ein Ehepartner über 40 Jahre ist sind von der Reform nicht betroffen	Auch BestandsrentnerInnen sind von der verschärften Anrechnung von Einkommen betroffen.		

Einführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Die Transformation des Alterssicherungssystems hin zu einem Mehrsäulensystem umfasst neben der Stärkung der kapitalgedeckten zweiten und dritten Säule auch die Neuschaffung einer vierten, fürsorgeorientierten Säule bzw. Ebene der Alterssicherung. Mit dem „Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ (GSiG), das Bestandteil des AVmGs ist, wird eine eigenständige Grundsicherungsebene in die Architektur des Alterssicherungssystems eingezogen. Anspruchsberechtigt sind alle Menschen, die das 65. Lebensjahr vollendet haben²¹ und ihren Lebensunterhalt nicht aus eigener Kraft bestreiten können. Neben bedürftigen RentnerInnen werden auch alle Personen abgesichert, die das 18. Lebensjahr vollendet haben und dauerhaft, ohne Aussicht auf Besserung, voll Erwerbsgemindert sind.

²¹ Mit dem Gesetz zur Anhebung der Altersgrenzen 2007 verschiebt sich auch das Eintrittsalter für die Grundsicherung im Alter. Ab dem Geburtsjahrgang 1964 liegt das frühestmögliche Antragsalter bei 67 Jahren (vgl. Kapitel 4.3).

Das Gesetz stellt eine der Sozialhilfe vorgelagerte Regelung dar, die das Ziel hat, verschämte Altersarmut von bedürftigen Personen zu verhindern. Nach Ansicht der Regierungsparteien besteht bei vielen älteren Menschen, besonders bei älteren Frauen, die Gefahr, dass trotz Bedürftigkeit keine Sozialhilfeleistungen beantragt werden. Gründe dafür können sein, dass die Menschen den Kontakt mit den Sozialämtern scheuen, Sorge vor dem Unterhaltsrückgriff auf ihre Kinder haben oder schlichtweg nicht über ihre Ansprüche informiert sind. Aus diesem Grund wird mit der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung eine Institution außerhalb des Sozialhilfrechts geschaffen, die einen Leistungsanspruch unter erleichterten Voraussetzungen ermöglicht. Der entscheidende Unterschied der neuen Fürsorgeleistung zum alten Sozialhilferecht besteht in den verminderten Unterhaltspflichten für Kinder und nahe Verwandte der Anspruchsberechtigten. Eine Unterhaltspflicht gegenüber grundsicherungsbedürftigen Eltern oder voll erwerbsgeminderten Kindern besteht nach neuem Recht nur noch, wenn die unterhaltsverpflichtete Person über ein Jahreseinkommen von mehr als 100.000 Euro verfügt. Eine Bedürftigkeit liegt vor, wenn das eigene Einkommen und Vermögen oder das Einkommen und Vermögen des Ehepartners²² nicht ausreicht um den eigenen Lebensunterhalt zu bestreiten. Der Leistungsumfang entspricht in etwa den Leistungen zum Lebensunterhalt in der Sozialhilfe und auch die Bedürftigkeitsprüfung ist an die Regelungen der Sozialhilfe angelehnt. Zunächst ist die Grundsicherung explizit als eigenständiger Rechtsbereich formuliert. Die Ausführung des Gesetzes erfolgt jedoch durch die Kommunen, die jeweils eigenständig entscheiden ob für die Durchführung ein eigenes Amt geschaffen wird. In der Praxis erfolgt die Ausführung durch die Sozialämter, so dass die Trennung zwischen Grundsicherung und Sozialhilfe institutionell nicht vollzogen wird und für bedürftige Personen der Kontakt mit dem Sozialamt unumgänglich ist²³.

In der parlamentarischen Auseinandersetzung ist es wiederum die Union, die am engagiertesten gegen die Einführung des Grundsicherungsgesetzes streitet. In einer ersten, sehr allgemeinen Kritik, stellt die Union die ganze Logik des Regierungshandelns in Frage. Es mache keinen Sinn durch die Absenkung des Rentenniveaus Altersarmut zu produzieren und die Folgekosten der Armut dann auf die Kommunen abzuwälzen (Seehofer, BT 16.11.00). Durch den Verzicht auf den Unterhaltsrückgriff würde eine „Sozialhilfe de luxe“ geschaffen (Teufel, BR 21.12.00: 613), die in den Kommunen erhebliche Mehrkosten verursachen wird. Die Privilegierung von RentnerInnen gegenüber andern Sozialhilfebedürftigen sei sachlich nicht zu rechtfertigen und schaffe neue Missbrauchsmöglichkeiten. Außerdem würde durch den Verzicht auf den Unterhaltsrückgriff, so wiederholen es die Sprecher der Union mehrmals, der solidarische Zusammenhalt in den Familien geschwächt: *„Der Unterhaltsverzicht wird [...] dazu führen, dass Rentner, denen heute unentgeltliches Wohnrecht im Haus oder in der Wohnung ihrer unterhaltsverpflichteten Kinder eingeräumt wird in Senioren- und Pflegeheime abgeschoben werden“* (Geisler, BR 16.02.01: 12). In diesem Argument scheint wieder das Menschenbild des *homo oeconomicus* durch, das auch im Bezug auf die Hinterbliebenenrente von den Unionssprechern vertreten wird.

Zum Deutungsmuster der nutzenmaximierenden Altersvorsorge gehört auch die Warnung der Union vor einer verringerten Vorsorgemotivation durch die Einführung der neuen Sicherungsbe-

²² Gleiches gilt für Partner in eingetragenen Lebenspartnerschaften.

²³ Konsequenterweise wird das Grundsicherungsrecht daher 2005 in das SGB XII überführt.

ne. Das Grundsicherungskonzept sei mit einem beitragsbezogenen Vorsorgesystem nicht kompatibel, „denn eine leistungsunabhängige Grundsicherung wirkt kontraproduktiv in Bezug auf die notwendige Eigenvorsorge“ (Stoiber, BR 16.02.01: 7). Warum sollten Menschen Rentenbeiträge zahlen und in die private Vorsorge investieren, „wenn ein Grundeinkommen ohnehin gewährleistet wird?“ (Stoiber, 16.02.01:8). Die klare Unterscheidung zwischen beitragsfinanzierter Versicherung und steuerfinanzierter Sozialhilfe würde durch die neue Absicherungsart aufgeweicht (ebd.). Dadurch verliere die Rentenversicherung auf lange Sicht an Akzeptanz bei den Versicherten. Letztlich führe der Weg „weg vom Vorsorgeprinzip und hin zu einem nivellierenden Versorgungsstaat“ (Teufel, BR 16.02.01: 5). Die Kritik der beiden weiteren Oppositionsfractionen fällt weit weniger scharf aus. Während die FDP die Armutsthematik komplett aus ihrer Argumentation ausklammert, bemängelt die PDS lediglich, dass durch die neue Grundsicherung wenig gewonnen sei, wenn die Leistungen auf Sozialhilfeniveau verbleiben (Claus, BT 11.05.01).

Tabelle 13: Hauptaussagen in den Debatten um die Einführung der Grundsicherung

	SPD	GRÜ	CDU	PDS
Zielsetzung/Effekte	Vermeidung verschämter Altersarmut	Vermeidung verschämter Altersarmut	Gefahr von Mitnahmeeffekten und Missbrauch	Keine materielle Besserstellung im Vergleich zur Sozialhilfe
Normative Effekte	Würde von Bedürftigen wahren und Freiheit von Angehörigen fördern. Familienzusammenhalt wird gestärkt.	Gewinn an sozialer Gerechtigkeit	Eigenverantwortung, Leistungsgerechtigkeit und Familienzusammenhalt werden geschwächt	
Finanzierung	Kosten werden durch den Bund getragen		Mehrbelastung für Kommunen	

4.2 Das RV-Nachhaltigkeitsgesetz: Der Diskurs von September 2003 bis Juni 2004

4.2.1 Vorlauf: Agenda 2010 und Rürup-Kommission

Die makroökonomische Situation der Bundesrepublik entwickelt sich während der rot-grünen Regierungszeit äußerst ungünstig. Im Wahljahr 2002 überschreitet die Zahl der arbeitslos gemeldeten Menschen in Deutschland erstmals seit dem Regierungswechsel wieder die Vier-Millionenmarke. Neben der desaströsen Lage am Arbeitsmarkt stellt ein nach der Wahl bekannt gewordenes Milliardendefizit im Bundeshaushalt die größte Herausforderung für die überraschend wiedergewählte rot-grüne Koalition dar. Der parteipolitische Konflikt um das Haushaltsdefizit gipfelt kurz nach der Wahl in der Einrichtung eines von der Union initiierten Untersuchungsausschusses, der der Frage nachgehen soll, ob die Bundesregierung die WählerInnen im Wahlkampf über die wahre Lage des Staatshaushalts getäuscht habe.

Vor dem Hintergrund der ungünstigen Arbeitsmarktlage gelingt es der Bundesregierung nicht, die Rentenfinanzen auf Basis der „Jahrhundertreform“ von 2001 zu stabilisieren. Zwar kann der Beitragssatz zur GRV durch die Riester-Reform kurzfristig bei 19,1% gehalten werden²⁴, allerdings

²⁴ Eine weitere Maßnahme zur Stabilisierung des Beitragssatzes stellt das „Gesetz zur Bestimmung der Schwankungsreserve in der Rentenversicherung“ vom 20.12.2001 dar (BT-Drs. 14/7284). Mit dem Gesetz

entwickelt sich die Einnahmesituation der GRV durch die hohen Arbeitslosenzahlen äußerst ungünstig. Im Jahr 2002 kommt es erstmals während der rot-grünen Regierungszeit zu einem massiven Defizit in den Rentenkassen. Ein Defizit von 4,125 Milliarden Euro (DRV 2014: 242) veranlasst die Bundesregierung kurz nach der Bundestagswahl 2002 den Beitragssatz und die Beitragsbemessungsgrenze für das Jahr 2003 anzuheben. Mit dem „Beitragssatzsicherungsgesetz“²⁵ wird der Beitragssatz auf 19,5% angehoben und die Beitragsbemessungsgrenze für die GRV in den alten Bundesländern von 4.500 auf 5.100 Euro und in den neuen Bundesländern von 3.750 Euro auf 4.250 Euro erhöht²⁶. Außerdem zahlt der Bund 11,876 Milliarden Euro zur pauschalen Abgeltung für die Beitragszahlung für Kindererziehungszeiten an die Versicherungsträger der Arbeiter- und Angestellten-Versicherung und senkt die Schwankungsreserve von 70 auf 50 Prozent einer Monatsausgabe ab (Bäcker et al. 2015). Die Anhebung des Beitragssatzes ist innerhalb der Koalition umstritten, da vor allem den Grünen die Anhebung des Beitragssatzes, und damit der Lohnnebenkosten, als grober Verstoß gegen das Prinzip der Generationengerechtigkeit erscheint (Butterwegge 2012: 204). Um die Zustimmung der Grünen zu erreichen, einigt sich die Koalition darauf, zur langfristigen Reform der sozialen Sicherungssysteme eine weitere Expertenkommission einzurichten, deren personelle Zusammensetzung im Einvernehmen der Koalitionspartner beschlossen werden soll. Im Dezember 2002 tagt die „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“ unter dem Vorsitz des Wirtschaftswissenschaftlers Bert Rürup erstmals in Berlin. Erklärtes Ziel der sogenannten „Rürup-Kommission“ ist es,

„umsetzbare und langfristig tragfähige Vorschläge zu erarbeiten, die gleichermaßen geeignet sind, im Interesse einer Verbesserung der Beschäftigung die Lohnzusatzkosten zu dämpfen wie aus Gründen der generativen Gerechtigkeit die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung, der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung zu erhöhen.“ (BMGS 2003: 3)

Neben der hohen Arbeitslosigkeit ist also, wie schon bei der Reform 2001, die vermeintliche Gefährdung der sozialen Sicherungssysteme durch den demografischen Wandel die zentrale Motivation für die Einsetzung der Rürup-Kommission. Besonders im Bereich der Krankenversicherung wird in den Debatten 2002 die Alterung der Gesellschaft als größtes Zukunftsproblem gesehen. Anfang 2003 zieht die CDU kommissionstechnisch nach, und setzt ihrerseits eine parteiinterne Expertenkommission ein, die ebenfalls Vorschläge für die Reform der Sozialsysteme entwickeln soll. Unter der Leitung des ehemaligen Bundespräsidenten Roman Herzog wird die Kommission „Soziale Sicherheit“ zur Reform der sozialen Sicherungssysteme gegründet. Mit der Schaffung der Rürup-Kommission setzt die rot-grüne Koalition weiter auf eine Politik der Verlagerung von Ver-

wird der Korridor der Schwankungsreserve von einer Bandbreite zwischen 1,0 und 1,5 Monatsausgaben auf eine Bandbreite zwischen 0,8 und 1,2 Monatsausgaben verengt. Ohne die Absenkung der Untergrenze der Schwankungsreserve hätte der Beitragssatz um 0,3 Punkte erhöht werden müssen (Bäcker et al. 2015).

²⁵ Der volle Titel des Beitragssatzsicherungsgesetzes lautet „Gesetz zur Sicherung der Beitragsätze in der gesetzlichen Krankenversicherung und in der gesetzlichen Rentenversicherung“ (BT-Drs. 15/28 vom 05.11.2002). Das Gesetz wird am 20.12.2002 im Bundestag nach einem gescheiterten Vermittlungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat endgültig mit den Stimmen der rot-grünen Koalition angenommen.

²⁶ Die Beitragsbemessungsgrenze für die knappschaftliche Rentenversicherung liegt höher und wird mit dem Gesetz in den alten Bundesländern auf 6.250 Euro monatlich und in den neuen Bundesländern auf 5.250 Euro monatlich angehoben.

antwortung in außerparlamentarische Gremien. Wie schon mit der Schaffung der „Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz-Kommission) und dem „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ sollen Expertengremien Reformvorschläge für die Umgestaltung der Sozialsysteme entwickeln und den geplanten Reformen dadurch mehr Nachdruck verleihen. Diese Form der Verantwortungsverlagerung (Lamping 2006: 246) erweist sich bei der Hartz-Kommission als erfolgreicher als beim Bündnis für Arbeit. Während die Hartz-Kommission zwischen Februar und August 2002 weitreichende Reformmaßnahmen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik vorlegt, blockiert sich das bereits 1998 eingerichtete Bündnis für Arbeit weitestgehend selbst. Die mangelnde Verpflichtungsfähigkeit der korporatistischen Akteure des Bündnisses nach innen sowie die fehlende Kompromissfähigkeit nach außen reduzieren das Bündnis für Arbeit bereits im Sommer 1999 weitestgehend auf eine Showveranstaltung, die keine substantiellen Ergebnisse liefern kann (Streeck 2003). Am 3. März erklärt Bundeskanzler Schröder das Bündnis für Arbeit endgültig für gescheitert und sorgt nur wenig später mit der Ankündigung einer „Agenda 2010“ im Rahmen seiner Regierungserklärung vom 14. März 2003 für einen sozialpolitischen Paukenschlag. Unter dem Titel „Mut zur Veränderung“ kündigt Schröder weitreichende Strukturreformen an, die zuvor weder mit dem Koalitionspartner noch mit der eigenen Bundestagsfraktion oder anderen offiziellen Parteigremien abgestimmt worden sind (Henneke 2011: 131). Schröder nennt als Ziel der Agenda 2010, Deutschland *„wieder an die Spitze der wirtschaftlichen und der sozialen Entwicklung in Europa“* (Schröder, BT 14.03.03: 2479) zu bringen, und durch eine Begrenzung der Lohnnebenkosten Wachstum und Arbeitsplätze zu schaffen. Die Belastung des „Faktors Arbeit“ wird als Haupthindernis der wirtschaftlichen Entwicklung benannt. Aus diesem Grund müsse der Staat soziale Leistungen kürzen und den Menschen mehr Eigenverantwortung abverlangen. Die Botschaft an die BürgerInnen soll lauten, das Ende der wohlfahrtsstaatlichen Expansion sei erreicht, von nun an werde von jedem Einzelnen mehr Eigenleistung abverlangt, *„um die Substanz des Sozialstaates zu erhalten“* (Schröder, BT 14.03.03: 2481; vgl. Schmidt 2010)²⁷. In seiner Regierungserklärung benennt Schröder die Felder der Arbeitsmarkt-, Gesundheits- und Rentenpolitik sowie das Arbeitsrecht als Ziele des politikfeldübergreifenden Reformkonzeptes.

Den Sozialstaatsmodernisierern um Bundeskanzler Schröder gelingt es indes nicht, die Agenda 2010 einheitlich zu definieren und erfolgreich zu kommunizieren (vgl. Nullmeier 2008, Henneke 2011). Auch rückblickend bleibt unklar, welche Maßnahmen genau der Agenda 2010 zugerechnet werden können und welche Politikbereiche kein Bestandteil der Agendapolitik sind. Unumstritten dazu gehören die von der Hartz-Kommission erarbeiteten Vorschläge zur Arbeitsmarktreform, die unter den umgangssprachlichen Titeln Hartz I bis IV Eingang in die Gesetzgebung gefunden haben (vgl. Schmid 2007). Neben den teilweise bereits vor der Bundestagswahl 2002 verabschiedeten Hartz-Reformen gehören die Reform des gesetzlichen Krankenversicherungssystems im November 2003 und das RV-Nachhaltigkeitsgesetz wenige Monate später zweifelsfrei zum Kernbestand der Agenda 2010. Mit dem GKV-Modernisierungsgesetz 2003 wird in der Gesundheitspolitik ein ähnlicher Weg wie in der Rentenversicherung 2001 beschritten. Die Eigenverantwortung der Ver-

²⁷ Für eine detaillierte politikwissenschaftliche Analyse der Regierungserklärung siehe Hegelich et al. (2011: 106ff.).

sicherten wird gestärkt und die Beitragsparität zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern wird zuungunsten der Arbeitnehmer aufgegeben. Während in der Altersvorsorge von den Versicherten erwartet wird, dass diese ab dem Jahr 2010 mindestens 4% ihres Einkommens in die private Vorsorge investieren, wird im Bereich der Krankenversicherung der Beitragssatz für Arbeitnehmer um 0,5% erhöht, während der Arbeitgeberbeitrag stabil gehalten wird (Schmidt 2007: 300)²⁸. Neben der Aufgabe der paritätischen Finanzierung werden mit dem GKV-Modernisierungsgesetz eine Praxisgebühr von 10 Euro pro Quartal für die Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen und zahlreiche weitere Zuzahlungsregelungen für die Patienten beschlossen (für eine genauere Übersicht siehe Bandelow/Hartmann 2007).

Die Rürup-Kommission liefert für das GKV-Modernisierungsgesetz ebenso wie für das RV-Nachhaltigkeitsgesetz die programmatische Vorlage. Die Kommission legt am 28. August 2003 ihren Abschlussbericht vor, in dem es im Kapitel zur Reform der Krankenversicherung ausdrücklich heißt, das Ziel müsse sein, Strukturreformen umzusetzen, *„die explizite Anreizmechanismen für ein wirtschaftliches Verhalten aller Akteure enthalten“* (BMGS 2003: 148). Der Wandel des Patienten zum Konsumenten von Gesundheitsdienstleistungen sei für eine nachhaltige Finanzierung des Gesundheitssystems allein jedoch nicht ausreichend, vielmehr müsse die Politik zeitnah eine Entscheidung über die zukünftige Finanzierung des Krankenversicherungssystems treffen, und sich zwischen dem Modell einer Bürgerversicherung und dem einer Kopfpauschale/Gesundheitsprämie entscheiden. Bei der Entscheidung zwischen diesen beiden Modellen handle es sich allerdings nicht nur um eine gesundheitspolitische Frage, sondern um eine gesellschaftspolitische Grundsatzentscheidung darüber, *„auf welchem Weg und mit welchem Erfolg Wachstums- und Beschäftigungsfreundlichkeit (Allokation) und sozialer Ausgleich (Distribution) in der Gesellschaft umgesetzt werden und wer davon in welcher Form und Höhe betroffen ist“* (BMGS 2003: 176). Mit dem GKV-Modernisierungsgesetz ist der erste Teil, die stärkere Selbstbeteiligung der NutzerInnen gesundheitlicher Dienstleistungen, umgesetzt worden, die gesellschaftspolitische Grundsatzentscheidung zugunsten eines der Reformmodelle steht hingegen, Stand 2015, noch aus. Die CDU-interne Herzog-Kommission, die ihren Abschlussbericht am 30. September 2003 vorlegt, wird in ihren Vorschlägen zur Reform der Krankenversicherung deutlicher und spricht sich entschieden für einen Übergang zum Kopfpauschalen- bzw. Gesundheitsprämienmodell und damit für eine Systemtransformation der umlagefinanzierten GKV hin zu einem kapitalgedeckten System aus. Der soziale Ausgleich sollte in diesem Fall über das Steuersystem erfolgen (CDU 2003).

Im Bereich der Rentenpolitik kommen beide Kommissionen zu weitestgehend ähnlichen Ergebnissen (Hegelich 2006: 251). Beide Berichte sprechen sich zunächst für den Erhalt der umlagefinanzierten GRV mit ihren Grundprinzipien Äquivalenzorientierung, Lohnersatzfunktion und Versicherungsprinzip aus. Die Zielsetzung der Lebensstandardsicherung kann allerdings, wie schon 2001 beschlossen, nur durch den Abschluss privater Zusatzverträge erreicht werden. Primärziel der Kommissionen ist vielmehr, Vorschläge zur Erreichung eines möglichst niedrigen Beitragssatzni-

²⁸ Mit den 0,5% des Beitrages finanzieren die Arbeitnehmer das Krankengeld zukünftig allein. Die paritätische Beitragsfinanzierung der GKV wird erst zum 01.01.2015 durch das „GKV-Finanzstruktur und Qualitäts-Weiterentwicklungsgesetz“ (GKV-FQWG) vom 21. Juli 2014 wieder in Kraft gesetzt.

veaus zu liefern. Die Rürup-Kommission peilt dabei den 2001 im AVmG festgelegten Rentenversicherungsbeitrag von 22 Prozent für das Jahr 2030 an, während die Herzog-Kommission den Beitragssatz nicht über 20 Prozent steigen lassen will. Zur Erreichung dieser Zielmarken schlagen beide Kommissionen die Erhöhung des Renteneintrittsalters sowie den Einbau eines weiteren Dämpfungsfaktors in die Rentenanpassungsformel vor. Die Rürup-Kommission spricht sich für eine schrittweise Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre aus, wobei die Anhebung in Stufen von einem Monat pro Geburtsjahrgang ab dem Jahrgang 1946 erfolgen soll (BMGS 2003: 84). Voraussetzung für diese Anhebung ist jedoch, dass sich die Beschäftigungsquote älterer ArbeitnehmerInnen erhöht und sich das tatsächliche Renteneintrittsalter an das gesetzliche Renteneintrittsalter annähert (BMGS 2003: 85ff.). Im Bericht der Herzog-Kommission heißt es im Kapitel „Beitragszeiten ausweiten“ zu diesem Thema:

„Die Kommission empfiehlt, den Zeitpunkt des Rentenzugangs so festzulegen, dass in Zukunft die Lebensarbeitszeit und damit die Zeitdauer, in der Beiträge entrichtet wurden ebenso berücksichtigt werden wie das Lebensalter. Als Richtnorm soll gelten: Wer 45 Versicherungsjahre nachweist und das 63. Lebensjahr vollendet hat oder bei einer geringeren Zahl von Versicherungsjahren das 67. Lebensjahr vollendet hat, kann abschlagsfrei Rente beziehen. Der Aufbau dieses Korridors - zwischen dem 63. und dem 67. Lebensjahr - soll schrittweise in den Jahren von 2011 bis 2023 erfolgen“ (CDU 2003: 42).

Darüber hinaus spricht sich die Kommission ebenfalls dafür aus, den faktischen Renteneintritt an das gesetzliche Rentenalter anzunähern indem Anreize zur Frühverrentung abgebaut werden, und außerdem die Lebensarbeitszeit durch einen früheren Berufseinstieg auszuweiten. Neben der Verlängerung der Lebensarbeitszeit plädiert die Herzog-Kommission zur Erreichung der Beitragsatzziele für die (Wieder-)Einführung eines Demografiefaktors, der das Verhältnis von BeitragszahlerInnen und RentnerInnen abbildet und bei steigender Lebenserwartung und/oder bei rückläufiger Erwerbstätigenzahl den Rentenanstieg verlangsamt (CDU 2003: 43). Die Rürup-Kommission formuliert einige Wochen zuvor mit dem Nachhaltigkeitsfaktor eine fast identische Idee. Im Abschlussbericht der Rürup-Kommission heißt es:

Der „Nachhaltigkeitsfaktor soll neben der steigenden Lebenserwartung vor allem auch die rückläufige Entwicklung der Geburten und die Zuwanderung sowie die Veränderung im Erwerbsverhalten berücksichtigen. Sollten sich diese Größen so verändern, dass die Finanzierungsgrundlage der Rentenversicherung geschwächt wird, so sollten hieran auch die Rentnerinnen und Rentner durch gedämpfte jährliche Rentenerhöhungen beteiligt werden. Im umgekehrten Fall einer steigenden Erwerbsbeteiligung sollten die Renten entsprechend stärker angehoben werden“ (BMGS 2003: 96).

Der Unterschied zwischen den beiden Faktormodellen besteht also zum einen darin, dass beim Nachhaltigkeitsfaktor auch die demografische Größe der Wanderungsbewegungen mitberücksichtigt wird. Die Union sieht hingegen in der Zuwanderung keine formelrelevante Größe, da die Union zu dieser Zeit noch davon ausgeht, dass die Zuwanderung nach Deutschland „weit überwiegend in die sozialen Sicherungssysteme“ stattfinden würde. Die demografische Entwicklung lasse sich nicht durch Zuwanderung kompensieren, da ein solcher Ansatz „die Grenzen der Aufnahme-

fähigkeit der Bundesrepublik Deutschland rasch übersteigen“ würde (CDU 2003: 11). Zum anderen unterscheiden sich die Vorschläge der Kommissionen in der Höhe, mit der die Dämpfungsfaktoren gewichtet werden sollten. Die Rürup-Kommission schlägt eine Gewichtung von 0,25 vor, während die Herzog-Kommission für die Dämpfung ein Gewicht von 0,5 in der Rentenanpassungsformel bevorzugt (Hegelich 2006: 254).

Beide Kommissionen kommen sich auch in der Ablehnung einer im Diskurs immer wieder kursierenden Reformmaßnahme sehr nahe. Beide Kommissionen sprechend sich gegen die Ausweitung des Versichertenkreises im Sinne einer Bürgerversicherung aus. Sowohl die Mehrheit der Mitglieder der Rürup-Kommission als auch die Herzog-Kommission sind der Meinung, dass die Ausweitung des versicherungspflichtigen Personenkreises langfristig keine verbesserte Finanzlage der GRV erbringen würde, da den höheren Beitragseinnahmen auch höhere Leistungsausgaben gegenüber stehen würden. Darüber hinaus würde die *„im Umlageverfahren begründete Staatsschuld ausgeweitet“*, wenn Personen zwangsversichert würden, die bisher auf kapitalgedeckter Basis Vorsorge betreiben (BMGS 2003: 122). Die Herzog-Kommission kommt zu einem ähnlichen Schluss und möchte die bestehenden leistungsfähigen Strukturen der Versorgungswerke nicht gefährdet sehen (CDU 2003: 41). Diese Position wird in der Rürup-Kommission allerdings nicht von allen Mitgliedern geteilt. Ein Minderheitenvotum spricht sich für eine genauere Prüfung des Konzeptes der Bürgerversicherung aus, da dem Vorschlag im Rahmen der Kommissionsarbeit nicht genügend Diskussionszeit gegeben wurde, und die Diskussion frühzeitig auf die Debatte weniger Stellschrauben begrenzt wurde (BMGS 2003: 139).

An einigen Stellen geht die Herzog-Kommission über die Vorschläge der Rürup-Kommission hinaus. Zum einen wird zur Stärkung der Legitimation des Zwangsversicherungssystems eine Basisrente für langjährig Versicherte gefordert, die um 15 Prozent über dem Sozialhilfesatz liegen soll. Außerdem wird eine weitergehende rentenrechtliche Besserstellung von Erziehungspersonen angestrebt, da diese ihren Beitrag zum Generationenvertrag leisteten, während Kinderlose sich diesem Beitrag entziehen würden. Konkret empfiehlt die Kommission, *„die Zahl der anzurechnenden Entgeltpunkte zu verdoppeln“* (CDU 2003: 44), also Eltern, deren Kinder vor 1992 geboren sind, zwei statt bisher einem Entgeltpunkt anzurechnen und für Eltern von nach 1992 geborenen Kindern sechs statt bisher drei Entgeltpunkte zu berechnen. Die Rürup-Kommission hingegen lehnt die Einführung einer Basisrente, als ersten Schritt in Richtung einer steuerfinanzierten Grundrente ausdrücklich ab und empfiehlt für den Bereich des Familienlastenausgleichs, erst einmal die Wirkung des bereits beschlossenen Ausbaus kindbezogener Leistungen abzuwarten.

Das Programm der Agenda 2010 ist ein fundamentaler Strategiewandel im Regierungsstil des Bundeskanzlers. Während Schröder bis Anfang 2003 versucht, durch eine Einbeziehung der Verbände und Interessengruppen zu konsensorientierten Reformen zu kommen, markiert die Regierungserklärung vom 13. März 2003 den Wendepunkt hin zu einer Konfliktstrategie, die *„auf Durchsetzung und Machtnutzung bei gezielter Umgehung potenziell widerständiger Akteure“* abzielt (Nullmeier 2008: 149). Darüber hinaus stellt die Agenda 2010 eine *„fundamentale Richtungsänderung der deutschen Sozialdemokratie“* dar (Hegelich et al. 2011: 12), die das Ziel aufgibt, über den Sozialstaat *„für eine gerechte Teilhabe der arbeitenden Bevölkerung am gesellschaftlichen*

Wohlstand zu sorgen“ (ebd.). Stattdessen rückt nun die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Landes als Voraussetzung für umverteilende Politik in den Vordergrund. Diese Richtungsänderung erzeugt naturgemäß enormen Widerspruch innerhalb der Partei, der sich letztendlich in einem erheblichen Mitgliederverlust und einer andauernden Schwäche bei Bundes- und Landtagswahlen ausdrückt. Zwar gelingt es Schröder auf einem Sonderparteitag im Juni 2003 durch eine Taktik aus „Zuckerbrot und Peitsche“ (Zohlnhöfer/Egle 2007: 14) bei der Parteibasis eine Mehrheit für die Agendapolitik zu gewinnen, aber trotzdem führt die Reformpolitik zu einer langjährigen Entfremdung zwischen der Sozialdemokratie und der eigenen Wählerklientel. Außerdem begünstigt der Strategiewechsel der SPD und der damit verbundene Mitgliederverlust die Gründung einer linken „Konkurrenzpartei aus dem Kreis der Dissidenten“ (ebd.).

Auch für den kleineren Koalitionspartner ist die sozialpolitische Kehrtwende der Agenda 2010 keineswegs einfach. Zwar spielt der Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik in der grünen Partei traditionell eine eher untergeordnete Rolle, aber trotzdem stoßen viele der Maßnahmen der Agenda 2010 auch bei den Grünen auf breite Anlehnung. Auf dem Sonderparteitag zur Agendapolitik im Juni 2003 erhält ein Antrag aus Nordrhein-Westfalen, der sich gegen weite Teile der Agenda 2010 ausspricht nur 33 Stimmen weniger als der Antrag der Parteispitze, der die Agendapolitik unterstützt (Egle 2007: 108). Nach Egle gliedern sich die Grünen 2003 in der Wirtschafts- und Sozialpolitik in drei etwa gleichgroße Lager: ein linkes Lager, das vergleichbare Positionen wie der links-traditionelle Flügel der SPD vertritt, ein wirtschaftsliberales Lager, das sich für weitreichendere Reformen ausspricht und ein mittiges Lager, das sich zwischen diesen beiden Positionen positioniert. Schlussendlich gelingt es der Parteiführung jedoch durch einen veränderten Leitantrag rund 90 Prozent der Parteitagsdelegierten zur Zustimmung für die Agendapolitik zu bewegen. In der Öffentlichkeit und der politischen Rezeption wird die innerparteiliche Auseinandersetzung hingegen kaum wahrgenommen. Wohl auch, weil die Grünen im Reformprozess insgesamt sehr wenig sichtbar waren und beim Elektorat aufgrund der Reformpolitik keine Einbußen hinnehmen mussten (ebd.).

4.2.2 Parlamentarischer Prozess

Chronologisch gehen der Diskussion um die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors die Debatten um die sogenannten „Renten-Notgesetze“ voraus. Während das RV-NHG die langfristig wirksamen Maßnahmen zur Stabilisierung des Beitragssatzes in Zukunft umfasst, sollen die kurzfristig wirksamen Maßnahmen des „zweiten und dritten Gesetzes zur Änderung des SGB VI und anderer Gesetze“ vor allem das unmittelbare Finanzdefizit der GRV reduzieren. Am 17. Oktober 2003 veröffentlicht der Schätzerkreis der Rentenversicherung seine Prognose für das Jahr 2004 und kalkuliert ein Defizit von acht Milliarden Euro. Daraus würde sich ohne die Umsetzung von Gegenmaßnahmen ein Beitragssatzsprung auf 20,5 Prozent ergeben (FAZ 18.10.03). Als Reaktion auf die desaströse Finanzlage der GRV treffen sich das Regierungskabinett und die Fraktionsspitzen von SPD und Grünen am Wochenende des 18. und 19. Oktober zu einer schon länger geplanten Rentenklauseur. Thema sind die Beratungen kurzfristiger Gegenmaßnahmen gegen den Beitragssatzanstieg. Als Sofortmaßnahmen werden Pläne für eine Renten-Nullrunde 2004, die Erhöhung des Beitrages der RentnerInnen zur Pflegeversicherung, eine weitere Absenkung der Schwankungsre-

serve sowie die Verschiebung des Rentenauszahlungstermins für NeurentnerInnen auf das Monatsende beschlossen. Die Reaktionen auf diese Pläne fallen durchwachsen aus: Während Arbeitgeberpräsident Hundt und die wirtschaftsnahen Forschungsinstitute ifo und IW die Vorschläge als „unverzichtbar“ begrüßen (FAZ 20.10.03, FAZ 21.10.03), äußern die Sozialverbände und Gewerkschaften scharfen Widerspruch. Der Verdi-Vorsitzende Bsirske wirft der Bundesregierung einen „Tabubruch“ vor (FAZ 21.10.03), da es durch die Kombination aus ausbleibender Rentenanpassung bei gleichzeitiger Erhöhung der Pflegeversicherungsbeiträge erstmals seit der Gründung der Bundesrepublik zu einer Absenkung der Rentenzahlungsbeträge kommen wird. VdK-Präsident Hirrlinger bezeichnet die Rentnerinnen und Rentner in diesem Zusammenhang als „Opferlämmer der Nation“ und fordert die Menschen dazu auf, sich bei den nächsten Wahlen „ihre Stimmzettel genau anzusehen“ (ebd.).

Auch auf politischer Ebene werden die Reformpläne unterschiedlich bewertet. Während die oppositionelle PDS die Pläne als „erbärmlich“ bezeichnet und eine Abkehr vom „Dogma der Beitragsstabilität“ fordert (Kutzmutz, FAZ 21.10.03), ist die Union uneins in ihrer Bewertung. Für die Sozialpolitiker der Partei ist die faktische Rentenkürzung und das Absenken der Schwankungsreserve ein „rentenpolitisches Offenbarungseid“ (Storm FAZ 20.10.03), dem sich die SPD-Linken auf jeden Fall widersetzen müsse (Arentz, FAZ 22.10.03). Andere Unionspolitiker hingegen begrüßen die Entscheidungen als notwendigen Schritt, „da wir alle wissen, daß wir in einer wirtschaftlich rezessiven Phase leben“ (Böhmer, FAZ 22.10.03). Besonders scharf fällt die Kritik an den geplanten Beschlüssen auf Seiten der Rentenversicherer aus, die vor „beträchtlichen Risiken“ durch die Absenkung der Schwankungsreserve warnen (Standfest, FAZ 22.10.03) und die Pläne insgesamt sogar als „politisch dumm“ bezeichnen (Jung, FAZ 22.10.03). Das Festhalten der Regierung an einem Beitragssatz von 19,5 Prozent sei ein „Fetischismus“ der dazu führe, dass nur den Rentnerinnen und Rentnern in die Taschen gegriffen werde, während andere gesellschaftlichen Gruppen geschont blieben (ebd.).

Der parlamentarische Prozess des Renten-Notpaketes beginnt mit der ersten Lesung der Gesetzentwürfe im Bundestag am 24. Oktober 2003. Die Bundesregierung teilt ihre Sofortmaßnahmen wie schon bei der Reform 2001 in zwei Gesetzentwürfe auf: Die Rentennullrunde 2004, die Erhöhung des Pflegeversicherungsbeitrages, die Absenkung der Schwankungsreserve und die Festlegung des Beitragssatzes für 2004 sind vom Bundesrat nicht zustimmungspflichtig und werden im „Zweiten Gesetz zur Änderung des SGB VI und anderer Gesetze“ zusammengefasst (BT-Drs. 15/1830). Der zustimmungspflichtige Teil des Gesetzespaketes umfasst die Verschiebung des Auszahlungstermins für NeurentnerInnen und wird in einem zweiten Gesetz, dem „Dritten Gesetz zur Änderung des SGB VI und anderer Gesetze“ (BT-Drs. 15/1831) ins Parlament eingebracht.

Die Anhörungen zum Gesetzespaket fallen analog zu den genannten Positionen der Interessenverbände zwiespältig aus. Durchweg positiv werden die angedachten Maßnahmen nur von den Vertretern der Arbeitgeber und der wirtschaftsnahen Forschungsinstitute bewertet. Während Alexander Gunkel von der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände und Dieter Bräuninger von Deutsche Bank Research das Maßnahmenpaket als „richtige Entscheidung“ (Gunkel, BT 30.10.03: 6) bzw. „sachgerecht und [ohne] sinnvolle Alternative“ (Bräuninger, BT 30.10.03:

20) bezeichnen, sind die weiteren Sachverständigen in der Anhörung sehr viel kritischer. Der DGB ist in seiner Bewertung nicht eindeutig, verweist aber immer wieder auf die besonderen Gefahren „für die kleinen Renten“ (Engelen-Kefer, BT 30.10.03: 10). An dieser Stelle müsse noch einmal nachgebessert werden, allerdings seien steigende Beiträge auch für den DGB keine denkbare Alternative. Die Sozialverbände VdK und SoVD lehnen das Maßnahmenpaket als „nicht akzeptabel“ ab (Kaffenberger, BT 30.10.03: 8), da sie durch die Wirkung des Gesetzespaketes in Verbindung mit den weiteren Reformen der Sozialversicherung die Gefahr drohender Altersarmut aufziehen sehen (Hoenig, BT 30.10.03). Als besonders umstritten zeigen sich während der Anhörung die Punkte der Absenkung der Schwankungsreserve und die Übernahme der vollen Pflegeversicherungsbeiträge durch die Rentnerinnen und Rentner. Die Sachverständigen Ruland und Schmähl warnen im Bezug auf die Schwankungsreserve vor einer „Rente auf Pump“ (Ruland BT 30.10.03: 13; Schmähl, BT 30.10.03: 13), die eintreten könnte, wenn die GRV durch die Absenkung Ende des Jahres 2004 darauf angewiesen sein sollte, eine Liquiditätshilfe des Bundes in Anspruch nehmen zu müssen. Der Sachverständige Bomsdorf weist außerdem darauf hin, dass die Inanspruchnahme der Liquiditätshilfe das Beitragssatzproblem nur um ein Jahr verschieben würde, denn: „Je höher die Liquiditätshilfe [heute] ist, desto stärker wird der Beitragssatz 2005 [...] belastet werden“ (Bohmsdorf, BT 30.10.03: 14). Die Sachverständigen Döring und Färber hingegen sehen in dem Maßnahmenpaket eine Notoperation, die vor dem Hintergrund der Beschäftigungssituation schwer abgelehnt werden kann (Döring, BT 30.10.03). Die Absenkung der Schwankungsreserve sei in diesem Zusammenhang eine „akzeptable Maßnahme“ zur Verhinderung von Beitragssatzsteigerungen (Färber, BT 30.10.03: 9). Zusammenfassend gesagt, wird an den Plänen der Bundesregierung zwar deutliche Kritik geäußert, aber von vielen Sachverständigen auch darauf verwiesen, dass die kurzfristigen Notmaßnahmen vertretbar seien, wenn sie in ein langfristig wirksames Konzept zur Stabilisierung des Beitragssatzes eingebunden werden.

Ein solches langfristig wirksames Konzept soll mit dem RV-NHG auf den Weg gebracht werden. Hauptbestandteil des RV-NHG ist der Einbau eines Dämpfungsfaktors, des Nachhaltigkeitsfaktors, in die Rentenanpassungsformel. Weitere wichtige Bestandteile des am 09. Dezember 2003 von den Regierungsfractionen veröffentlichten Gesetzentwurfs (BT-Drs 15/2149) sind die Anhebung der Altersgrenzen für die vorzeitige Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit, die Abschaffung der bewerteten Anrechnungszeiten für den Schul- und Hochschulbesuch sowie die Einführung einer Berichtspflicht über die Beschäftigungssituation älterer ArbeitnehmerInnen. Drei Tage später findet im Bundestag die erste Lesung des Gesetzentwurfs in Verbindung mit der ersten Lesung des Alterseinkünftegesetzes²⁹ statt. Die Plenardebatte wird im Vergleich zu den Debatten um das Renten-Notpaket sehr viel weniger polemisch geführt. Grund dafür ist, dass die Bundesregierung versucht die Union zu einer Zustimmung zum zweiten Teil des Notpaketes im Bundesrat zu bewegen und daher für eine konstruktive Zusammenarbeit wirbt. Die Union hatte zuvor im Bundesrat die geplante Verschiebung des Rentenauszahlungstermins durch die Anrufung des Vermittlungsausschusses verzögert. Die Union signalisiert ihrerseits in der Debatte Kooperationsbereitschaft, betont aber auch die Bedeutung des parlamentarischen Verfahrens und erteilt

²⁹ Im „Gesetz zur Neuordnung der einkommenssteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen“ (Alterseinkünftegesetz) wird u.a. die Umstellung der Rentenbesteuerung auf das nachgelagerte Verfahren geregelt.

außerparlamentarischen Konsensrunden in der Rentenpolitik eine Absage (Storm, BT 12.12.03). Tatsächlich stimmt die Union dem Dritten Änderungsgesetz des SGB VI nur eine Woche später im Bundesrat zu. Der Gesetzentwurf wird am 16. Dezember 2003 im Vermittlungsausschuss beraten und unverändert an den Bundesrat zurück verwiesen. Nach diesem kurzen parlamentarischen Umweg kann die Verschiebung des Rentenauszahltermins für NeurentnerInnen mit Wirkung zum 01. Januar 2004 in Kraft treten. Gegen das Zweite Änderungsgesetz des SGB VI legt der Bundesrat ebenfalls Widerspruch ein, der allerdings ohne Einigung im Vermittlungsverfahren durch den Bundestag zurück gewiesen wird, da dieses Gesetz nicht zustimmungspflichtig ist. Beide Gesetze werden zum Ende des Jahres am 30. Dezember 2003 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht.

Tabelle 14: Chronologie zum Zweiten und Dritten SGB VI Änderungsgesetz

23.10.2003	Veröffentlichung der Gesetzentwürfe	BT-Drs. 15/1830, BT-Drs 15/1831
24.10.2003	Bundestag 1. Beratung	BT-PP. 15/70
30.10.2003	Anhörung im Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung	Protokoll Nr. 15/42
06.11.2003	Bundestag 2./3. Beratung -> Annahme des 2.SGB-VI-Änderungsgesetzes	BT-PP. 15/72
28.11.2003	Bundesrat Durchgang -> Anrufung des Vermittlungsausschusses	BR-Drs. 798/03, BR-Drs 799/03
19.12.2003	Bundesrat Vermittlungsverfahren -> Zustimmung zum 3.SGB-VI-Änderungsgesetz	BR-PP. 795, BR-Drs. 799/03
30.12.2003	Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt	Bundesgesetzblatt Teil I 2003 Nr.67 30.12.2003 S. 3013 und 3019

Das parlamentarische Verfahren zum RV-NHG wird Anfang des Jahres mit der Überweisung des Gesetzentwurfs in die Ausschüsse fortgesetzt. Am 10. Februar findet im federführenden Sozialausschuss die Anhörung der Sachverständigen statt. Das strittigste Thema in der Anhörung ist der völlige Wegfall des Mindestsicherungsniveaus durch das geplante Alterseinkünftegesetz, das parallel zum RV-NHG beraten wird und bereits am 28. Januar 2004 in einer Anhörung des Finanzausschusses begutachtet wurde. Durch den Übergang zur nachgelagerten Besteuerung ist es nach Meinung der Bundesregierung nicht mehr möglich ein zuverlässiges Rentenniveau zu berechnen. Aus diesem Grund soll die Regelung über die Bestimmung des Rentenniveaus in § 154 Abs. 3 SGB VI aufgegeben werden. Die generelle Streichung eines Sicherungsziels wird dann in der Anhörung zum RV-NHG vielstimmig kritisiert. Sowohl die Rentenversicherungsträger als auch die Gewerkschaften und Sozialverbände sowie die Mehrzahl der geladenen WissenschaftlerInnen kritisieren die einseitige Ausrichtung der Rentenpolitik auf die Beitragssatzstabilität (FAZ 07.02.04). Laut der Sachverständigen ist es dringend notwendig ein Sicherungsziel für die GRV zu definieren, um für die Versicherten die Planbarkeit ihrer Alterseinkommen zu gewährleisten. Selbst der sehr reformorientierte Sachverständige Börsch-Supan lässt sich auch auf gezielte Nachfrage der Grünen-Abgeordneten Bender nicht dazu veranlassen, sich gegen ein Mindestsicherungsziel auszusprechen. Börsch-Supan warnt zwar davor, keine „Luftschlösser“ in das Gesetz einzubauen, bezeichnet das vom VDR berechnete Mindestsicherungsziel von 43 Prozent bezogen auf das steuerbereinigte Nettoeinkommen aber ausdrücklich als „vertretbar und sachgerecht“ (Börsch-Supan, BT 11.02.04:

15). Lediglich eine Wissenschaftlerin, die Finanzwissenschaftlerin Gisela Färber, und der Sachverständige von Deutsche Bank Research sprechen sich gegen ein solches Sicherungsziel aus, da dadurch die Motivation zur Eigenvorsorge verloren gehen könne (Färber, BT 11.02.04).

Neben dem fehlenden Sicherungsziel kritisieren viele der Sachverständigen den im Nachhaltigkeitsfaktor eingeplanten Parameter Alpha und den geplanten Wegfall der rentenrechtlichen Anrechnung von Schul- und Hochschulzeiten. Die Reduzierung der Möglichkeiten zur Frühverrentung sowie die Wiederanhebung der Schwankungsreserve werden hingegen von fast allen dazu befragten Sachverständigen begrüßt. Lediglich die Vertreter der Sozialpartner, Alexander Gunkel vom BDA und Ingo Nürnberger vom DGB, äußern ihre Vorbehalte, freilich mit dem jeweils zu erwartenden Einschlag. Während Gunkel darauf verweist, dass durch die Maßnahme kaum Einsparwirkungen erzielt werden können, und stattdessen eher die Regelaltersgrenze angehoben werden müsste, sieht Nürnberger *„eigentlich keinen Grund [...], die sinnvollen Regelungen des Altersteilzeitgesetzes einfach bis 2009 auslaufen zu lassen“* (Nürnberger, BT 11.02.04: 30). Es sei nicht sinnvoll, Frühverrentungsmöglichkeiten abzuschaffen, ohne älteren Menschen *„bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt anbieten zu können“* bzw. Menschen in körperlich oder psychisch anstrengenden Berufen über eine funktionierende Erwerbsminderungsrente eine Ausgleichsmöglichkeit zu eröffnen (ebd.). Der in den Nachhaltigkeitsfaktor integrierte Parameter Alpha wird von den befragten Sachverständigen kritisch gesehen, da es sich dabei um einen frei gestaltbaren Teil der Rentenformel handle, der je nach konjunktureller Lage durch den Gesetzgeber verändert werden könne (Michaelis, BT 11.02.04). Statt dem veränderbaren Alpha sollte lieber der jetzt gewählte Faktor von 0,25 fixiert in das Gesetz aufgenommen werden (Ruland, BT 11.02.04). Auch für die Anrechnung der (hoch-)schulischen Ausbildungszeiten legen die Vertreter der Rentenversicherungsträger einen Alternativvorschlag dar. Statt der problematischen Differenzierung zwischen der Ausbildung an Fachschulen und Hochschulen, sollte besser für alle Schularten die Höhe der Anrechnung von 0,75 auf 0,6 gesenkt werden. Durch ein solches Vorgehen wäre in etwa der gleiche finanzielle Ertrag zu erreichen, ohne jedoch die aus Sicht des VDR auftretenden verfassungsrechtlichen Probleme zu generieren (Ruland, BT 11.02.04).

Die Kritik der Sachverständigen an der einseitigen Ausrichtung der Rentenpolitik zeigt Wirkung. Noch am selben Tag der Anhörung geben die Abgeordneten Kirschner (SPD) und Bender (Grüne) bekannt, dass sich in den Arbeitsgruppen der Fraktionen die Auffassung durchgesetzt hat, in die Rentengesetze eine Klausel aufzunehmen, die ein Mindestniveau in der GRV garantiere (FAZ 12.02.04). Die Union hingegen ist in dieser Frage gespalten. Während die CSU sich in Person von Horst Seehofer gegen ein Rentenniveau *„jenseits aller Realität“* ausspricht (Seehofer FAZ 13.02.04), signalisiert der sozialpolitische Sprecher der Unions-Fraktion Andreas Storm grundsätzliche Zustimmung zu einem Mindestrentenniveau. Auch der Baden-Württembergische Ministerpräsident Erwin Teufel betont im Plenum des Bundesrates, dass die Abschaffung der Niveausicherungsklausel zu einem *„beispiellosen Vertrauensverlust“* der Versicherten führen würde, und es daher unerlässlich sei, *„dass sich der Gesetzgeber weiterhin auch bezüglich des Leistungsniveaus auf Zielwerte festlegt“* (Teufel, BR 13.02.04). Nachdem sich die Regierungsfaktionen von SPD und Grünen auf die Höhe des zukünftigen Mindestniveaus geeinigt haben, berät der Sozialausschuss des Bundestages am 3. März 2004 einen Änderungsantrag zum RV-NHG, in dem festgelegt wird,

dass das Rentenniveau vor Steuern 2020 nicht unter 46 Prozent und 2030 nicht unter 43 Prozent liegen soll.

Der geänderte Gesetzentwurf wird am 11. März 2004 abschließend im Bundestag beraten. Obwohl es im Vorfeld deutliche Kritik an zu niedrig angesetzten Mindestsicherungsniveau von Seiten der SPD-Linken gegeben hat, wird das Gesetz mit den Stimmen der rot-grünen Koalition beschlossen. Lediglich der sozialdemokratische Abgeordnete Schreiner enthält sich aus den Reihen der Regierungsfractionen der Stimme. 14 weitere Abgeordnete der SPD wählen wiederum den Weg der Erklärung nach §31 GO, um zu Protokoll zu geben, dass sie dem Gesetz nur zustimmen, da „*derzeit für sinnvolle Alternativen die parlamentarischen Mehrheiten fehlen*“ (Barthel et al., BT 11.03.04: 8752). Die Union sorgt über ihre Bundesratsmehrheit noch einmal für eine Verzögerung im Gesetzgebungsprozess, indem sie den Vermittlungsausschuss anrufen lässt. Das Vermittlungsverfahren bleibt jedoch ergebnislos, so dass der darauf folgende Einspruch des Bundesrates am 16. Juni 2004 durch die Bundestagsmehrheit von SPD und Grünen zurück gewiesen wird. Einen Monat später, am 26. Juli wird das Gesetz schließlich im Bundesgesetzblatt verkündet.

Tabelle 15: Chronologie des RV-NHG

09.12.2003	Gesetzentwurf der Fraktionen	BT-Drs. 15/2149 (textidentisch mit BT-Drs. 15/2562)
12.12.2003	Bundestag 1. Beratung	BT-PP. 15/83
02.01.2004	Gesetzentwurf der Bundesregierung	BT-Drs.15/2562 (textidentisch mit BT-Drs. 15/2149)
11.02.2004	Anhörung im Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung	Protokoll Nr. 15/53
13.02.2004	Bundesrat 1. Durchgang -> Stellungnahme	BR-PP. 796, BT-Drs. 15/2562
10.03.2004	Beschlussempfehlung des Ausschusses -> Veränderter Gesetzentwurf	BT-Drs. 15/2678
11.03.2004	Bundestag 2./3. Beratung	BT-PP. 15/97
02.04.2004	Bundesrat 2. Durchgang -> Anrufung des Vermittlungsausschusses	BR-PP. 798 BR-Drs. 191/04
05.05.2004	Vermittlungsausschuss -> keine Einigung	BR-Drs. 376/04
14.05.2004	Bundesrat 799. Sitzung -> Einspruch gemäß Art.77 Abs. 3 GG	BR-Drs. 376/04
16.06.2004	BT 113. Sitzung -> Beschluss, Zurückweisung des Einspruchs	BT-Drs. 15/3307
26.07.2004	Verkündung des Gesetzes vom 21.07.2004	Bundesgesetzblatt Teil I 2004 Nr.38 26.07.2004 S. 1791

4.2.3 Positionale Dualität I: Transformationsbefürworter vs. Transformationsgegner

Die Politik der Agenda 2010 wird in der wissenschaftlichen Literatur zum Teil als Vorbereitung einer formellen Großen Koalition durch die SPD gewertet (Nullmeier 2008). Unabhängig von einer so weitreichenden Interpretation lässt sich sagen, dass die Agendapolitik in jedem Fall im Rahmen einer informellen Großen Koalition erfolgt. Die Union dominiert seit Anfang 2002 den Bundesrat

und hat dort seit dem Frühjahr 2003 sogar eine eigene Mehrheit, so dass die Koalition gezwungen ist, die Union an der Regierungspolitik zu beteiligen. Besonders bei den Arbeitsmarktreformen der Hartz-Gesetze kann die Union ihren Einfluss geltend machen, aber auch im Bereich der Rentenpolitik liegen die grundsätzlichen Konzepte von Regierung und konservativer Opposition nicht weit auseinander. Mit der FDP spricht sich darüber hinaus auch die fünfte der sechs im Parlament vertretenen Parteien sehr deutlich für weitergehende Rentenreformen aus. Wie schon in der vorangegangenen Legislaturperiode bildet sich das Lager der Reformgegner ausschließlich aus den Abgeordneten der PDS, die im 15. Deutschen Bundestag allerdings nur mit zwei Abgeordneten vertreten ist. Bei der Bundestagswahl 2002 fällt die PDS unter die 5-Prozent-Hürde, kann aber zwei Abgeordnete über den Gewinn von Direktmandaten in den Bundestag entsenden.

Gemeinsame Situationsdeutungen der Transformationsbefürworter

Das Lager der prinzipiellen Transformationsbefürworter umfasst wie schon bei der Riester-Reform 2001 die vier Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen, CDU/CSU und FDP. Während sich die inhaltlichen Detailkonzeptionen der Akteure in ihrer Reichweite zum Teil deutlich unterscheiden, teilen die Akteure seit 2001 ein stabiles Deutungsmuster. Das gesetzliche Rentensystem sei aufgrund der demografischen Veränderungen mit der bisherigen Zielsetzung, der Aufrechterhaltung des Lebensstandards im Ruhestand, nicht zukunftsfähig. Das System sei ein Problemfall, da es durch exogene Veränderungen so stark unter Druck geraten sei, dass die Aufrechterhaltung des Systems nur durch die Aufgabe der eigentlichen Systemziele zu erreichen sei (Brettschneider 2014: 38). Diese unter den parlamentarischen Akteuren verbreitete Situationsdeutung bleibt im rentenpolitischen Diskurs über die Jahre stabil, so dass die Systemtransformation hin zu einem Mehrsäulenparadigma von keiner der im 15. Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen in Frage gestellt wird. Vor dem Hintergrund der anhaltenden Beschäftigungs- und Haushaltskrise verschärft sich die Problemdeutung vielmehr noch einmal. Das Rentensystem bzw. der Sozialstaat insgesamt wird nicht mehr nur als Problemfall gedeutet, sondern nun auch als Problemerzeuger bewertet (Brettschneider 2012a). Die hohen Sozialbeiträge zur Renten-, Kranken-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung wirkten negativ auf die volkswirtschaftliche Dynamik, da sie den Faktor Arbeit verteuerten und die Unternehmen davon abhielten Arbeitskraft nachzufragen. Für alle Parlamentsfraktionen steht daher fest, dass das erste Ziel der Sozialpolitik sein müsse, die Beiträge zur Sozialversicherung zu senken bzw. zumindest den Anstieg der Beiträge in Zukunft zu reduzieren. Beide Regierungsparteien betonen den „*absoluten Vorrang*“ des Arbeitsmarktes, da dieser „*nun einmal die Finanzgrundlage für die gesetzliche Rentenversicherung*“ ist (Lotz, BT 24.10.03: 6021). In Zeiten einer Beschäftigungskrise „*ist es absolut notwendig, klare Prioritäten für mehr Arbeit zu setzen*“ (Dückert, BT 24.10.03: 6016). Dazu gehöre, die Beitragssätze zur Rentenversicherung zu stabilisieren, die Steuerreform vorzuziehen und die Hartz-Reformen vollständig umzusetzen. Höhere Beitragssätze wären hingegen „*Gift für die Konjunktur*“ (ebd.).

Auch auf Seiten der schwarz-gelben Opposition sind diese Wirkungszusammenhänge unumstritten, ohne dass sie in den parlamentarischen Äußerungen der Sprecher jedoch eine prominente Rolle einnehmen. Im Sinne der neoklassischen Wirtschaftstheorie sind hohe Steuern und hohe Lohnnebenkosten Hindernisse für den Beschäftigungsausbau. Beide Fraktionen verzichten in ihrer

Argumentation jedoch darauf, diese Wirkungszusammenhänge genauer zu thematisieren, da diese Argumentation zur Legitimationsstrategie des Regierungslagers zählt. Nur sporadisch thematisieren die Sprecher der Union den negativen Wirkungszusammenhang von zu hohen Sozialversicherungsbeiträgen und Beschäftigungsniveau. So warnt Andreas Storm während der ersten Lesung des RV-NHG: *„Auf keinen Fall dürfen wir einseitig nur die Beitragszahler belasten; denn dann würde sich die verhängnisvolle Spirale aus steigenden Sozialabgaben und wegbrechenden Arbeitsplätzen immer weiter in Schwindel erregende Höhen schrauben“* (Storm, BT 12.12.03: 7285) Erwin Teufel bekräftigt diesen Zusammenhang im Bundesrat und merkt an, *„[s]teigende Beiträge sind keine Lösung. Dies würde die Lohnkosten und den ohnehin zu schwachen Arbeitsmarkt weiter belasten“* (Teufel, BR 02.04.04). Die Sprecher der FDP verzichten sogar gänzlich darauf in der parlamentarischen Auseinandersetzung die vermeintlichen Kausalzusammenhänge zu erläutern. Der Blick in das Wahlprogramm der FDP zur Bundestagswahl 2002 bestätigt jedoch die naheliegende Annahme, dass die Liberalen der neoklassischen Interpretation in diesem Fall folgen. Im Wahlprogramm heißt es: *Die „hohen Ausgaben haben starke Steuer- und insbesondere Beitragsbelastungen zur Folge, die ihrerseits die Beschäftigungsdynamik einschnüren“* (FDP 2002: 6)³⁰. Die Liberalen thematisieren in ihren Deutungsansagen lieber ihre grundsätzliche Forderung nach mehr Eigenverantwortung in der Altersvorsorge bzw. in der gesamten Sozialpolitik. *„Rentenfragen sind Vertrauensfragen“* (Kolb, BT 11.03.04: 8657), und wer Vertrauen zurück gewinnen wolle, der müsse den Beschäftigten und den RentnerInnen *„die volle Wahrheit über die Herausforderungen [...] sagen, vor denen die Rentenversicherung aktuell und in den nächsten Jahren und Jahrzehnten steht“* (Kolb, BT 06.11.03: 6139). Zu dieser Wahrheit gehöre *„die Menschen zur Eigenvorsorge auf[zufordern“* (ebd.). Die FDP betont deutlich, dass sie für die Rentenversicherung nur noch eine Zukunft als Basisversorgung sieht, *„die zwingend einer Ergänzung durch kapitalgedeckte private und betriebliche Vorsorge bedarf“* (Kolb, BT 11.03.04: 8656). Auch bei der Union wird der Umbau der GRV zu einer Basisversicherung befürwortet, allerdings wird von den Sprechern der Union auch betont, die Rente stelle *„kein Almosen dar, sondern ist die Gegenleistung im Alter für eine lebenslange Arbeitsleistung“* (Seehofer, BT 06.11.03: 6132). Versicherte, die ein Leben lang Beiträge gezahlt haben, dürften nicht *„wie Kostgänger des Staates behandelt werden. Die Rente ist eine Versicherung und keine Staatsleistung. Die Rente ist Gegenleistung für vorher erbrachte Beitragsleistung und Lebensleistung“* (Teufel, BR 13.02.04). Die Union ist in ihrer Systemdeutung also etwas ambivalent. Auf der einen Seite wird das Versicherungsprinzip hochgehalten, andererseits wird aber immer wieder betont, dass die GRV keine Lebensstandardsicherung mehr gewährleisten könne und daher die private Vorsorge noch stärker gefördert werden sollte. Grundproblem sei, dass zu wenig junge Menschen in Deutschland leben und der Generationenvertrag daher eine *„offene Flanke“* biete (Storm, BT 12.12.03: 7286). Um diese zu schließen brauche es *„einen Dreigenerationenvertrag zwischen Rentnern, heutigen Beitragszahlern und den Beitragszahlern von morgen“* (ebd.), der vor allem die stärkere Förderung von Familien umfassen sollte.

Die Sozialdemokraten wechseln bei der Beurteilung des demografischen Wandels und der Architektur des Rentensystems etwas die Tonlage. Es ist der SPD nun wichtig zu betonen, dass es eine

³⁰ Die „hohen Ausgaben“ beziehen sich in diesem Zitat auf die Ausgaben für *„Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und arbeitsmarktpolitisch motivierte Frühverrentungen“* (FDP 2002: 6), können aber stellvertretend für die Ausgaben der Sozialversicherung im Allgemeinen gewertet werden.

äußerst positive Entwicklung sei, wenn die Menschen immer älter werden. Bisher wurde das Thema demografischer Wandel immer so verhandelt, als ginge *„es dabei um irgendeine Krankheit“* (Müntefering, BT 06.11.03: 6130); damit müsse nun Schluss sein. Zwar mache der demografische Wandel eine Ergänzung der GRV notwendig, aber die erste Säule werde *„auch in Zukunft die Hauptsäule der Alterssicherung“* bleiben, *„weil sie sich bewährt hat und weil umlagefinanzierte Rentensysteme gegenüber rein kapitalgedeckten Systemen ihren Wert haben“* (Schmidt, BT 11.03.04: 8662). Der jüngeren Generation müsse klar gesagt werden, dass es neben der gesetzlichen Rentenversicherung auch eine kapitalgedeckte Vorsorge brauche, *„um ein hohes Leistungsniveau zu erhalten“* (ebd.). Das Umlageverfahren bleibe der Kapitaldeckung jedoch überlegen, da nur das Umlageverfahren gewährleisten könne, dass die Menschen im Ruhestand am Einkommensfortschritt der Erwerbstätigen teilhaben und nur das Umlageverfahren einen Schutz vor dem Inflationsrisiko bieten kann. Die Schwächen des Kapitaldeckungsverfahrens werden hingegen beim Blick ins Ausland deutlich. Die Erfahrungen, *„die die US-amerikanischen Rentnerinnen und Rentner Mitte der 90er-Jahre gemacht haben und die die britischen im Augenblick mit ihren Pensionsfonds machen“* (Schaich-Walch, BT 11.03.04: 8648), sollten den Versicherten in Deutschland erspart bleiben. Die solidarische GRV müsse daher die wichtigste Säule der Alterssicherung bleiben, aber sie *„braucht ein stabiles wirtschaftliches Fundament. Deshalb müssen wir vorrangig die Beschäftigung im Auge haben, ohne dabei allerdings das verständliche Sicherheitsbedürfnis der älteren Generation zu vernachlässigen“* (Lotz, BT 06.11.03: 6147).

Abgesehen von der etwas pessimistischeren Bewertung des Kapitaldeckungsverfahrens durch die SPD, bleibt das generelle Deutungsmuster der Pro-Reform-Akteure weitestgehend stabil. Der demografische Wandel übt weiterhin starken Veränderungsdruck auf das System aus, und die Frage der Beitragssatzentwicklung wird von allen Parlamentsfraktionen als das zentrale Zukunftsproblem der GRV benannt. Was sich verändert hat, ist vor allem die Perspektive auf die Beitragssatzwirkung. Während der Diskurs 2001 die Beitragssatzfrage vor allem als Verteilungsproblem zwischen den Generationen behandelt hat, fällt diese Argumentation bei den Pro-Reform-Akteuren nun weg. Nicht mehr die Verteilung der demografischen Lasten zwischen den Generationen steht im Zentrum der Argumentation, sondern generell die wachstumsbegrenzende Wirkung zu hoher Beitragssätze. Die Verteilungsfrage ist zuungunsten der Ruhestandsgeneration, durch den Primat der Beitragssatzstabilität entschieden. Die normative Figur der Generationengerechtigkeit wird von der kognitiven Figur der Beschäftigungssicherung abgelöst.

Die Argumentation der Transformationsgegner

Das Lager der parlamentarischen Transformationsgegner ist während den Debatten 2003/2004 äußerst klein und wird lediglich von zwei Abgeordneten der PDS gebildet. Im Unterschied zu 2001 werden strukturelle Reformen der Rentenversicherung von der PDS nicht mehr komplett abgelehnt. Während das Argumentationsmuster der PDS-Fraktion zur „Riesterreform“ noch fast komplett aus Kritik an der *„Zwangsprivatisierung der Rente“* (Claus, BT 26.01.01: 14416) und kleineren Änderungsanträgen während der Ausschussberatungen bestand, bringen die PDS-Sprecherinnen in den Debatten 2003 und 2004 auch gestalterische Vorschläge für eine Strukturreform der GRV in

den Diskurs ein. Der grundsätzliche Reformbedarf der GRV wird von der PDS also anerkannt, allerdings werden die von der Regierung gewählten Maßnahmen als zu eindimensional kritisiert.

„Natürlich kann das Rentensystem nicht mehr so funktionieren, wie es einmal gedacht war. Wir sind inzwischen im 21. Jahrhundert. Es liegt auf der Hand, dass die Sozialsysteme auf neue Füße gestellt werden müssen“ (Pau, BT 11.03.04: 8666). Notwendig sei eine wirkliche Reform, die zum Beispiel Besserverdienende mit in die Versicherungspflicht einbeziehen würde, anstelle einer weiteren „Deform“ durch die Pläne der Bundesregierung (Pau, BT 24.10.03: 6027). Die Antworten der rot-grünen Koalition seien eindimensional auf den demografischen Wandel ausgelegt, anstatt das zu Grunde liegende Problem der Massenarbeitslosigkeit zu bekämpfen. Statt der geplanten Maßnahmen wäre es daher sinnvoller das System in Richtung einer Erwerbstätigenversicherung weiterzuentwickeln und außerdem die Sozialversicherungsbeiträge von der Lohnsumme abzukoppeln. Statt den einkommensbezogenen Sozialbeiträgen wäre es besser, die Rentenversicherung über eine Wertschöpfungsabgabe zu finanzieren und so die Anreize für Beschäftigungsabbau für Unternehmen zu reduzieren³¹. Außerdem müsse das GRV-System mit einer Rentenuntergrenze versehen werden. Die PDS fordert in diesem Zusammenhang die Einführung einer Rente nach Grundbetrag, die langjährig Versicherten eine Mindestrente garantieren soll.

4.2.4 Positionale Dualität II: Regierung vs. Opposition

Die Debatten um das RV-NHG und vor allem die Vorläuferdebatten um das Renten-Notgesetz werden extrem polemisch geführt. Bei allen parlamentarischen Akteuren sind die taktisch-rhetorischen Äußerungen im Vergleich zu den sachbezogenen Kategorien mit weitem Abstand in der Überzahl. Eine naheliegende Ursache dafür ist, dass zwischen allen Akteuren im Grunde über die Notwendigkeit und auch über die Art der Reformen Einigkeit besteht und sich der politische Streit daher auf die taktisch-rhetorische Ebene verlagert. Erschwerend kommt hinzu, dass die rot-grüne Bundesregierung mit der Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors auf ein Instrument zurück greift, dass die vorherige schwarz-gelbe Bundesregierung in sehr ähnlicher Form bereits 1997 in die Rentenanpassungsformel eingefügt hatte. Nach der Bundestagswahl 1998 wurde der „demografische Faktor“ jedoch von der neu gewählten Regierung ausgesetzt, so dass der Faktor niemals zur Anwendung gekommen ist. Im Bundestagswahlkampf 1998 wurde von der SPD scharf gegen den Demografiefaktor polemisiert und versprochen, diese „Unanständigkeit“ im Falle eines Wahlsieges wieder abzuschaffen. Während die Fraktionen der CDU/CSU und der FDP seit 1998 prak-

³¹ Die Debatte um eine Wertschöpfungsabgabe oder auch „Maschinensteuer“ wurde in Deutschland vor allem in den 1970er und 1980er Jahren geführt. Grundidee der Abgabe ist, die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung nicht mehr (nur) auf Basis der Lohnsumme zu berechnen, sondern auf Basis der Wertschöpfung eines Unternehmens. Nach den Ergebnissen einer von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Studie, ist eine Umstellung der Beitragserhebung auf eine Wertschöpfungsabgabe im Rahmen des bestehenden Rentensystems möglich. Gemäß dem additiven Verfahren würde das bisherige Beitragserhebungsverfahren beibehalten und um eine zusätzliche Bemessungsgrundlage ergänzt, die die bisher nicht belasteten Wertschöpfungsbestandteile der Beitragspflicht unterzieht. Eine solche Wertschöpfungsabgabe würde jene Unternehmen belasten, *„die kapitalintensiv arbeiten, hohe Gewinne machen und vermehrt rationalisieren“* (Bußmann et al. 1992: 30). Für eine eher skeptische Bewertung der Wertschöpfungsabgabe siehe Adamy und Bäcker 1985 und Bäcker 1988. Für eine Übersicht über den Diskurs zur Wertschöpfungsabgabe siehe Bruno-Latocha 1999.

tisch durchgehend auf die Notwendigkeit einer Anpassungsdämpfung verweisen, wird von Kanzler Schröder erst im September 2003 eingestanden, dass die Rücknahme des Faktors ein Fehler gewesen sei (Schröder, BT 10.09.03).

Die Debatten zu den Notgesetzen werden von allen Seiten, mit Ausnahme der SPD, sehr polemisch geführt. Bei allen Oppositionsparteien und auch bei den Grünen liegt der Anteil der taktisch-rhetorischen Aussagen am Gesamtaussagenset bei über einem Drittel, bis hin zu mehr als 50 Prozent bei den Sprechern der FDP. Je nach Partei erhöhen sich diese Werte sogar für die Debatte zur zweiten und dritten Lesung des Reformpaketes am 6. November 2003. In dieser Debatte kommen alle Oppositionsparteien und die Grünen auf taktisch-rhetorische Anteile von über 40 Prozent während sich auch bei der Regierungspartei SPD der Anteil dieser Aussagekategorie auf über ein Viertel erhöht. Zum Vergleich: In den anderen Untersuchungszeitperioden 2000/2001 und 2006/2007 kommt keine Partei auf taktisch-rhetorische Anteile von über 30 Prozent. Die übertriebene Polemik der Debatte ist sicherlich Folge der inhaltlichen Alternativlosigkeit, da keine der Parlamentsfraktionen einen Anstieg des Beitragssatzes befürwortet. Darüber hinaus eignet sich die erstmalige de facto Absenkung der Rentenzahlbeträge hervorragend für die Opposition ihre Finger in diese Wunde zu legen. Auf der anderen Seite zieht sich die Regierungsseite in ihrer Argumentation darauf zurück, dass die Union ihrerseits gar kein Rentenkonzept vorgelegt habe und intern zu diesem Thema zerstritten sei.

Das Argumentationsverhalten der Akteure der Sprecherposition *Regierung*

Die Argumentation der SPD

Auch im 15. Deutschen Bundestag stellt die SPD mit 251 Abgeordneten die größte Fraktion, muss allerdings im Vergleich zur vorherigen Wahlperiode einen Verlust von fast 50 Sitzen hinnehmen. Innerhalb der SPD-Fraktion kommt es im Zuge der Agenda-Politik zu starken Differenzen, da gut die Hälfte der Bundestagsfraktion der Parlamentarischen Linken zugerechnet werden kann und dem Agenda-Programm kritisch gegenüber steht (Meyer 2007: 92). Im Bereich der Rentenpolitik fallen diese Differenzen jedoch nur gering ins Gewicht, so dass die SPD eine recht homogene taktisch-rhetorische Argumentationsstrategie verfolgt. Der Widerspruch innerhalb der Fraktion äußert sich lediglich in den Erklärungen von 14 Abgeordneten zu ihrem Abstimmungsverhalten zum RV-NHG sowie in der Enthaltung des Abgeordneten Ottmar Schreiner in der Abstimmung zum RV-NHG. Die Abstimmung zum Gesetz zur Änderung des SGB VI erfolgt einstimmig, wobei angemerkt werden muss, dass die zweite rot-grüne Koalition nur über einen sehr knappen Vorsprung von 11 Stimmen im Bundestag verfügt. Der Spielraum für innerparteiliche Opposition ist aufgrund der geringen Mehrheit also sehr begrenzt. Die Parlamentarische Linke verfolgt daher einen eher pragmatischen Ansatz: *„Man stimmt zwar im Notfall einer innerlich abgelehnten Modernisierungsstrategie zu, um die politische Macht und damit die Gesamtchance sozialdemokratischer Politikgestaltung nicht zu verspielen, insistiert dann aber kompensatorisch umso nachdrücklicher auf einer entsprechenden Bewahrung der traditionellen Politiklinien auf der Ebene des Diskurses und der Programmatik“* (Meyer 2007: 92f.).

Das taktisch-rhetorische Aussagenset der Debatten um das Renten-Notgesetz und das RV-NHG ist dem des 2001er Diskurses sehr ähnlich. Die meisten Kategorien stellen wiederkehrende, für die Sprecherposition Regierung typische Aussagen dar. Das Verhalten der Opposition wird als unseriös und zögerlich dargestellt, wohingegen die eigene Handlungsfähigkeit betont wird und diskursive Bündnispartner benannt werden. Insgesamt ist die Frequenz der taktisch-rhetorischen Aussagen 2003/2004 sehr viel stärker als in den Debatten zuvor, wobei die SPD im Vergleich zu den anderen Fraktionen noch recht sachorientiert argumentiert. Durch die Notlage der Rentenfinanzen sei nur die Wahl zwischen zwei Optionen möglich. Entweder müssten die Beiträge erhöht werden, oder die RentnerInnen müssten Einschnitte auf der Leistungsseite hinnehmen. Gemäß dem neuen Leitbild der einnahmeorientierten Ausgabenpolitik, nach dem der Beitragssatz bis 2020 stabil unter 20 Prozent gehalten werden soll, müssen also die Ausgaben gesenkt werden. Die Kritik der Union sei daher „*scheinheilig*“ und „*populistisch*“ (Lotz, BT 24.10.03: 6023), da die Union diesen Lösungsansatz dem Grundsatz nach teile und zu ihrer Regierungszeit vergleichbare Maßnahmen beschlossen habe. Wegen der Nullrunde solle die Union keine „*Krokodilstränen*“ vergießen (Dreßen, BT 06.11.03: 6144), da auch zur Zeit der schwarz-gelben Koalition die Rentenanpassung häufig unter der Inflationsrate gelegen habe. Es sei also schon zu früheren Zeiten zu relativen Rentenkürzungen gekommen. Auch die Kritik an der Abschaffung der bewerteten Anrechnungszeiten für schulische Ausbildung sei geheuchelt, da auch die Union in ihrer Regierungszeit ebendiese Anrechnungszeiten reduziert habe³². Die alte Bundesregierung habe nicht nur sehr ähnliche Maßnahmen selbst umgesetzt, sondern sei darüber hinaus aufgrund ihrer verfehlten Politik auch die eigentliche Verantwortliche für die Wirtschafts- und Finanzkrise in Deutschland (Schmidt, BT 24.10.03).

Auch bei der dritten und vierten Aussagekategorie handelt es sich um bekannte Kategorien. Der Blockadevorwurf richtet sich gegen die Ankündigung der Union, zum Dritten SGB-VI-Änderungsgesetz über den Bundesrat den Vermittlungsausschuss anzurufen. Der Union gelingt es dadurch den Gesetzgebungsprozess kurz zu verzögern, ohne jedoch inhaltliche Veränderungen zu bewirken. Der Verunsicherungsvorwurf bezieht sich auf die Warnung der Union, das Absenken der Schwankungsreserve würde zum Ende der finanziellen Eigenständigkeit der GRV führen. Diesen Vorwurf weist die SPD als „*Horrorszenario*“ zurück (Lotz, BT 24.10.03: 6021) und wirft der Union vor, das System herunter reden zu wollen. Die Union biete keine Alternativvorschläge zur Lösung der akuten Finanzierungskrise und sollte daher aufhören, die Stabilisierungsversuche der Bundesregierung zu blockieren. Tatsächlich ist die Union zu dieser Zeit intern uneinig über die Weiterentwicklung des Rentensystems. Den Vorschlägen der Herzog-Kommission stehen die Wünsche der CSU nach einer stärkeren Familienförderung entgegen, weshalb die Union zu den Beratungen der SGB-VI-Änderungsgesetze noch kein eigenes Rentenkonzept vorliegen hat.

Über den gesamten Debattenverlauf wirbt die SPD stark für eine Zusammenarbeit bei den Stabilisierungsgesetzen. Es sei „*gute politische Tradition in der Bundesrepublik, dass langfristige rentenpolitische Entscheidungen im Konsens der gesellschaftlichen Kräfte getroffen werden*“ (Schaich-Walch, BT 20.10.03: 6008). Hinzu komme, dass alle Parteien gemeinsam für den Nachholbedarf in

³² Mit dem Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz von 1996 wurden die Anrechnungszeiten wegen schulischer Ausbildung von sieben auf drei Jahre reduziert.

der Rentenpolitik verantwortlich seien. In der Frage der Rentenbesteuerung, die eine Weitere Baustelle im Rentensystem darstellt, sei allen Parteien seit den 1980er Jahren klar, dass es zu Veränderungen kommen müsse. Es sei daher wichtig, nun zu einer gemeinsam verantworteten Rentenpolitik zurückzukehren und die Gesetze im Konsens zu beschließen.

Tabelle 16: Übersicht des rhetorischen Argumentationssets der SPD

Nr.	Argument	BT1	BT2	BT3	BR1	BT4	BR2
1	Kritik/Verhalten der Opposition ist unseriös	X	XX	XX	X	XX	X
2	Alte Regierung hat Reformen versäumt	X	X	X		X	X
3	Opposition blockiert und verzögert		XX	X			
4	Opposition verunsichert die Menschen	X	X	X	X	X	
5	Opposition bietet keine Alternative	X	XX	X	X	XX	X
6	Alle Parteien haben in der Vergangenheit versagt			X	X		X
7	Konsensorientierung der Regierung	XX	X	XX	X	XX	X
8	Benennung argumentativer Bündnispartner	X	X			X	
9	Eigenlob der Regierung		XX	X		X	

X = Nennung in Debatte, Fett = mehr als eine Nennung in Debatte, XX = mehr als 5 Nennungen

Die Argumentation der Grünen

Die Grünen stellen nach der Bundestagswahl 2002 55 Abgeordnete im 15. Deuten Bundestag und können damit etwas mehr Mandate erringen als 1998. Die Reformpolitik im Rahmen der Agenda ist auch in der grünen Partei umstritten, aber insgesamt sind die Sozialstaatsreformen für die Identität der Partei von deutlich geringerem Gewicht als für die Sozialdemokraten (Egle 2007: 107). In den Debatten zur Rentenpolitik sind die innerparteilichen Differenzen dann auch nicht zu beobachten, was unter anderem dadurch zu begründen ist, dass sich zur Rentenpolitik nur zwei Sprecherinnen aus der Grünen-Fraktion äußern.

Das taktisch-rhetorische Aussagenset der grünen Sprecherinnen Sager und Bender entspricht in etwa dem der SPD, wenn auch in einer etwas geringeren Spannbreite. Die Sprecher der Grünen-Fraktion fallen dafür im Unterschied zur SPD durch eine ausgesprochene rhetorische Angriffslustigkeit auf. Die Grünen greifen in ihren Redebeiträgen vor allem die Union immer wieder direkt an und kritisieren, dass die Union die Reformversuche der Regierung ablehne, ohne eigene Alternativen präsentieren zu können. Die Union trete „*die Flucht in die populistische Neinsagerei an*“ (Bender, BT 24.10.03: 6025) und stecke „*den Kopf lieber in den Sand*“, wenn es darum gehe den Beitragssatz stabil zu halten (Sager, BT 06.11.03: 6138). Reine Blockade sei keine konstruktive Oppositionsarbeit und statt eines Rentenkonzeptes präsentiere die Union einen „*Weihnachtswunschzettel*“, der zusätzliche Ausgaben von 10 Milliarden Euro nach sich ziehen würde (Bender, BT 11.03.04: 8654). Die Union biete keine Alternative, stattdessen baue sie „*Luftschlösser*“, um „*sich an Ende in einer Holzbarrake*“ wiederzufinden (Bender, BT 11.03.04: 8655). Neben der intensiven Polemik unterscheidet sich die grüne Argumentationsstrategie an einer weiteren Stelle von der der SPD. Die Sprecherinnen der Grünen appellieren stärker an die Verantwortung der Union, als den eigenen Kooperationswillen zu betonen. Die Union dürfe sich nicht verweigern, sondern müsse als „*eine Art Nebenregierung*“ im Bundesrat politisch „*Farbe bekennen*“ (Sager, BT 06.11.03:

6138). Dazu müsse die Union ihre Uneinigkeit überwinden und endlich ehrliche Finanzierungskonzepte vorlegen, statt den Menschen Sand in die Augen zu streuen (Bender, BT 11.03.04).

Tabelle 17: Übersicht des rhetorischen Argumentationssets der Grünen

Nr.	Argument	BT1	BT2	BT3	BT4
1	Kritik/Verhalten der Opposition ist unseriös	XX		X	XX
2	Alte Regierung hat Reformen versäumt	XX	X		
3	Union trägt Verantwortung, aber blockiert	X	XX	X	
4	Opposition bietet keine Alternative	XX	XX	X	XX
5	Benennung argumentativer Bündnispartner				X
6	Eigenlob der Regierung		X		

X = Nennung in Debatte, Fett = mehr als eine Nennung in Debatte, XX = mehr als 5 Nennungen

Das Argumentationsverhalten der Akteure der Sprecherposition *Opposition*

Die Argumentation von CDU und CSU

Die Union stellt im 15. Deutschen Bundestag 248 Abgeordnete und damit nur drei weniger als die regierende SPD. Die Abgeordneten der Fraktionsgemeinschaft teilen sich im Verhältnis von 3:1 zwischen CDU und CSU auf, wobei die CDU im Vergleich zur Wahl 1998 Sitze verliert und die CSU Sitze hinzu gewinnt. Im Bereich der Sozialpolitik sind sich beide Parteien während des Untersuchungszeitraumes zunächst nicht einig. Die Ergebnisse der unionsinternen Herzog-Kommission werden von der CSU nicht geteilt. Horst Seehofer, der Sozialexperte der CSU, hat an den letzten Sitzungen der Kommission aus Protest gegen die Pläne in der Gesundheitspolitik schon gar nicht mehr teilgenommen. Stattdessen präsentiert die CSU im November 2003 ein eigenes Konzept zur Reform der Kranken- und Rentenversicherung, das im Bereich der Renten höhere Leistungen und niedrigere Beiträge für Menschen mit Kindern vorsieht. Der Arbeitnehmerflügel der CDU unterstützt das CSU-Rentenkonzept, wohingegen den Wirtschaftspolitikern der CDU weder die Vorschläge der Herzog-Kommission, noch die der CSU weit genug gehen. Die Hauptdifferenz zwischen beiden Parteien liegt in der Frage der Finanzierung des Kinderbonus. Die CSU sieht die Finanzierung über den Beitragssatz vor, wohingegen die CDU darauf besteht den Familienlastenausgleich über Steuern zu finanzieren. Während des gesamten Untersuchungszeitraumes zum RV-NHG gelingt es den Unionsparteien nicht ihre Differenzen in der Rentenpolitik beizulegen, wodurch den Regierungsparteien einige Angriffspunkte geboten werden.

Das taktisch-rhetorische Argumentationsset der Union steht in etwa spiegelbildlich zu dem der Regierungsfractionen. Der größte Teil der Argumentation verfolgt das Ziel die Bundesregierung als inkompetent und unzuverlässig darzustellen. Die Rentenpolitik der Regierung sei seit Jahren Stückwerk und erfordere ständige neue Nachbesserungen. Die in den Notgesetzen vorgesehene Rücknahme der Kürzung des Bundeszuschusses, die erst im Oktober 2003 im Haushaltsbegleitgesetz beschlossen wurden, sei eine kabarettreife Leistung und stehe stellvertretend für die Flickschusterei der Regierung in der Rentenpolitik (Storm, BT 24.10.03). Die Politik der rot-grünen Koalition sei von „Willkür, Unstetigkeit und Verschleierung geprägt“, wodurch „das Vertrauen der Menschen in unser Rentensystem“ zerstört werde (Spahn, BT 06.11.03: 6147). Die Bundesregierung greife seit 1998 jedes Jahr in die Rentenfinanzen ein und liefere immer neue „Schönwetter-

prognosen“ (Storm, BT 12.12.03: 7287), die sich hinterher als falsch herausstellen würden. Die Debatte um das Nachhaltigkeitsgesetz sollte überflüssig sein, *„denn vor zwei Jahren ist doch die so genannte Jahrhundertreform von Walter Riester in Kraft getreten, mit der angeblich alle Probleme bei der Rente bis 2030 gelöst sein sollten“* (Storm, BT 12.12.03: 7285).

Auf der anderen Seite weisen die Unionssprecher den Vorwurf zurück, dass CDU und CSU keine eigenen Konzepte vorlegen würden. Da Rentenpolitik stark von der Situation am Arbeitsmarkt abhängig sei, habe die Union wiederholt Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation vorgelegt, die von der Regierung jedoch missachtet worden seien. Die Alternativvorschläge der Union landeten in den Papierkörben der Koalition und hinterher werde behauptet, die Union biete keine Alternativen (Zöller, BT 24.10.03). Auch in der Rentenpolitik liefere die Union Konzepte. Die GRV müsse *„familien- und frauengerechter“* ausgestaltet werden, daher lege die Union ein durchgerechnetes Konzept zur Stärkung der Familienkomponente in der GRV vor (Müller, BT 11.03.04: 8661). In der Frage des Nachhaltigkeitsgesetzes sei die Union kooperationsbereit, wenn die Regierung anerkennen würde, dass echte Nachhaltigkeit auf die Stärkung von Familien nicht verzichten könne.

Aufgrund des Fehlens einer Familienkomponente könne der Begriff Nachhaltigkeitsgesetz hingegen nur als Farce verstanden werden (Seehofer, BT 11.03.04: 8649). Weder schaffe es *„Sicherheit für die Rentnerinnen und Rentner von heute noch die Verlässlichkeit für die Lebensplanung der künftigen Generationen“* (ebd.). Nachhaltigkeit werde also doppelt verfehlt. Es wäre besser gewesen, die Bundesregierung hätte den demografischen Faktor in Kraft gelassen. Dann wären der Rentenversicherung fünf verlorene Jahre erspart geblieben, und das nun geplante *„Fehlerkorrekturgesetz“* wäre überflüssig (Weiß, BT 12.12.03: 7296). Der Begriff Nachhaltigkeitsgesetz sei daher nichts anderes als *„Etikettenschwindel“*, mit dem die Bundesregierung aus dem dauerhaften *„Reparaturbetrieb in Sachen Rente“* nicht heraus kommen werde (Kaiser, BR 02.04.04: 128).

Tabelle 18: Übersicht des rhetorischen Argumentationssets der CDU/CSU

Nr.	Argument	BT1	BT2	BT3	BR1	BT4	BR2
1	Bundesregierung versagt/macht falsche Politik	XX	XX	XX	XX	XX	XX
2	Ständige Änderungen/„Flickschusterei“	XX	XX	XX	XX	XX	XX
3	Bundesregierung verspielt Vertrauen der Versicherten		XX	X	X	X	XX
4	Bundesregierung täuscht die Menschen	X	XX	X		XX	XX
5	Union bietet Alternativen	X	X			X	
6	Union ist kooperationsbereit		X	X			X
7	Pläne der alten Bundesregierung waren besser		X				
8	Zu eiliger parlamentarischer Zeitplan	X		XX	X	X	
9	Benennung argumentativer Bündnispartner	X		X			

X = Nennung in Debatte, Fett = mehr als eine Nennung in Debatte, XX = mehr als 5 Nennungen

Die Argumentation der FDP

Die FDP-Fraktion stellt nach der Bundestagswahl 2002 die kleinste der Bundestagsfraktionen, da die Partei bei der Wahl nur 7,8 Prozent der Wählerstimmen auf sich vereinen konnte. Vor dem Hintergrund des „Projekt 18“, mit dem die FDP eigentlich in ganz andere Prozentbereiche vorsto-

ßen wollte, eine erschütternde Niederlage. In der Folge versucht die FDP ihr Image als „Spaßpartei“, das sie noch im Wahlkampf noch für vielversprechend hielt, wieder abzulegen. Es gelingt ihr jedoch kaum in den Diskursen der 15. Wahlperiode größere Aufmerksamkeit auf sich zu vereinen. Da die liberale Ausrichtung der Agenda-Reformen der wirtschaftspolitischen Ausrichtung der FDP entspricht, bleibt der Partei lediglich die Option, die Reformen als nicht weitgehend genug zu kritisieren (Zohlnhöfer 2007: 131). Ansonsten entspricht das taktisch-rhetorische Argumentationsset der FDP im Rentendiskurs weitestgehend dem der Union.

Die Notgesetze zur Behebung des akuten Finanzproblems würden den „*Tiefpunkt in der deutschen Rentenpolitik*“ darstellen (Kolb, BT 24.10.03: 6018), da es zum ersten Mal seit 1957 zu einer faktischen Rentenkürzung kommen werde. Die Bundesregierung habe das Vertrauen der Menschen in die GRV durch ständig neue Reformen komplett verspielt. Es liege in der Verantwortung der Koalition, dass gerade noch sieben Prozent der BürgerInnen in Deutschland die Rente für sicher hielten. Die schlechten Vertrauenswerte seien nicht verwunderlich, denn eine „*Tüte Milch aus dem Supermarkt hat mittlerweile eine längere Haltbarkeit als ein rentenpolitischer Beschluss von Rot-Grün*“ (Kolb, BT 24.10.03: 6019). Das Vertrauen der Versicherten ließe sich nur durch Ehrlichkeit zurück gewinnen, aber auch in der aktuellen Debatte würden die Probleme herunter gespielt. Statt den Beschäftigten und den RentnerInnen die volle Wahrheit über die Herausforderungen der GRV zu offenbaren, tue die Bundesregierung, als hätte sie bei der Rente alles im Griff. „*Das erinnert [...] in fataler Weise an die Musikkapelle auf der „Titanic“, die auch noch weiter gespielt hat, als das Schiff längst den Eisberg gerammt hat*“ (Kolb, BT 06.11.03: 6140).

Es sei zu begrüßen, dass Rot-Grün endlich eingesehen habe, dass die Abschaffung des demografischen Faktors ein schwerer Fehler gewesen sei. Mit dem Nachhaltigkeitsfaktor knüpfe die Koalition nun daran an, was dank der Politik der alten Bundesregierung bereits seit 1998 Gesetz gewesen sei. Die FDP sei daher zur Zusammenarbeit bereit und habe ihrerseits einen Vorschlag für eine umfassende Steuerreform vorgelegt. Die Regierung wäre bestens beraten diesem Weg mitzugehen, anstatt in der Rentenfrage wieder den Versuch zu unternehmen, „*Politik gegen die Gesetze der Mathematik zu machen*“ (Bahr, BT 11.03.04: 8664).

Tabelle 19: Übersicht des rhetorischen Argumentationssets der FDP

Nr.	Argument	BT1	BT2	BT3	BT4
1	Bundesregierung versagt/macht falsche Politik	XX	X	X	X
2	Ständige Änderungen/„Flickschusterei“	X		X	X
3	Bundesregierung verspielt Vertrauen der Versicherten	XX	X		X
4	Bundesregierung täuscht die Menschen	X	X	X	X
5	FDP bietet Alternativen			X	X
6	FDP ist kooperationsbereit	X	XX	X	X
7	Pläne der alten Bundesregierung waren besser	X		X	
8	Zu eiliger parlamentarischer Zeitplan		X		

X = Nennung in Debatte, Fett = mehr als eine Nennung in Debatte, XX = mehr als 5 Nennungen

Die Argumentation der PDS

Die Bundestagswahl 2002 endet auch für die PDS mit einer herben Niederlage. Es gelingt der Partei nur vier Prozent der Wählerstimmen auf sich zu vereinen, wodurch die PDS klar an der 5-Prozent-Hürde scheitert und lediglich über zwei direkt gewählte Abgeordnete im Parlament vertreten bleibt. Dadurch verschwindet die PDS fast aus der öffentlichen Wahrnehmung, kann aber im Zuge der Agenda-Reform zumindest in Ostdeutschland den Protest gegen die Politik der Bundesregierung kanalisieren (Zohlnhöfer 2007: 132).

In den Rentendebatten zu den Änderungsgesetzen des SGB VI und dem RV-NHG agieren die PDS-Sprecherinnen wie die anderen Fraktionen äußerst polemisch. Das Aussageset der PDS unterscheidet sich dabei allerdings von dem der zwei anderen Oppositionsparteien. Das Aussageset ist weniger breit, richtet sich in erster Linie gegen die Sozialdemokraten, aber auch gegen die anderen Oppositionsparteien. Was die Regierung als Reformen verkaufe sei in Wirklichkeit „*schlicht Rentenklau*“ der mit „*dümmlichen Lügen garniert würde*“ (Pau, BT 24.10.03: 6026). Es sei unwahr, dass die Jüngeren nicht von den Reformen betroffen sein werden und dass der Beitragssatz unter 20 Prozent gehalten werden könne. Tatsächlich würden die heute Erwerbstätigen im Alter genauso von den Reformen betroffen sein wie die heutigen RentnerInnen. Die tatsächliche Beitragssatzbelastung liege außerdem nicht unter 20 Prozent, sondern zusammen mit dem privaten Vorsorgeanteil heute schon bei 23 Prozent. Das gesamte Riester-System lasse sich auf eine Formel bringen: „*Stellen Sie sich vor, dass Ihnen ein Taschendieb die Handtasche entreißt und Ihnen anschließend eine private Diebstahlversicherung anbietet*“ (ebd.). Die Menschen würden diese Politik aber jetzt nicht weiter hinnehmen und zu hunderttausenden gegen die Regierungspolitik protestieren. Es seien besonders die Sozialdemokraten, die nicht mehr verstehen würden, was in diesem Land los sei. Das zeige sich auch in den Umfragewerten der Partei, die Woche für Woche schlechter würden. Aber auch die konservative Opposition biete keine Alternative. Auch die Union betreibe bei der Rente „*böses Spiel*“ und hetze „*die Generationen gegeneinander auf*“, wenn sie behaupte, den RentnerInnen ginge es in Deutschland zu gut (Lötzsch, BT 06.11.03: 6146). Sowohl die Bundesregierung als auch die Opposition von CDU/CSU und FDP würden „*falsch Zeugnis reden*“, wenn sie behaupten, die Alten würden zugunsten der Jüngeren ihren Beitrag leisten (Pau, BT 11.03.04: 8619). Tatsächlich seien alle BürgerInnen von den Rentenkürzungen betroffen.

Tabelle 20: Übersicht des rhetorischen Argumentationssets der PDS

Nr.	Argument	BT1	BT2	BT3	BT4
1	Die Regierung betreibt „Rentenklau“ und zerstört das System	X			X
2	Die Regierung lügt	X			X
3	Die Menschen protestieren gegen die Regierungspolitik	X	X		
4	Regierung und bürgerliche Opposition arbeiten zusammen		X		
5	Die Regierung drückt sich vor notwendigen Reformen				X
6	Die SPD entfremdet sich von ihren Wählern		X		X

X = Nennung in Debatte, Fett = mehr als eine Nennung in Debatte, XX = mehr als 5 Nennungen

4.2.5 Inhaltliche Auswertung

Auf der inhaltlichen Auswertungsebene lassen sich im Diskurs zum RV-NHG und den Vorläufergesetzen zur Änderung des SGB VI die Aussagekategorien des vorherigen Auswertungszeitraumes übernehmen. Bei den Aussagekategorien handelt es sich um breite thematische Kategorien, die wiederkehrend im Diskurs angesprochen werden. In den Debatten um das RV-NHG und die SGB-VI-Änderungsgesetze lassen sich wie 2001 neun zentrale Themenbezüge identifizieren, wobei sich der Fokus des Diskurses etwas verschiebt. Während in den Debatten zum AVmG und AVmEG das Thema der Systemtransformation und die Stärkung der kapitalgedeckten Vorsorgesäulen im Mittelpunkt der Debatte standen, verschiebt sich das Hauptaugenmerk nun auf das Zusammenspiel von Beitragssatz und Rentenniveau. Im Mittelpunkt der Debatten steht die Stabilisierung der Rentenfinanzen durch Kürzungen auf der Leistungsseite in Form verschiedener Sofortmaßnahmen und der Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenformel. Als neuer Bestandteil des Verteilungsdiskurses kommt die Debatte um die Rentenbesteuerung hinzu. War dieses Thema im Zeitraum 2000 bis 2001 nur sporadisch angesprochen, so gewinnt es nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts 2002 an Bedeutung. Auch wenn die Debatten zum Alterseinkünftegesetz nicht vollständig im Textkorpus erfasst werden, so finden sich in den untersuchten Debatten einige Aussagen, die den Grundtenor dieses Diskurses abbilden können. Der Transformationsdiskurs verliert relativ zum Verteilungsdiskurs etwas an Aufmerksamkeit ohne an inhaltlicher Brisanz einzubüßen. Zwar wird der eingeschlagene Transformationspfad wie oben beschrieben nur von der PDS grundsätzlich angezweifelt, aber die Reichweite der Systemtransformation bleibt auch auf Seiten der Transformationsbefürworter umstritten. Während die Sozialdemokraten die gesetzliche Vorsorgesäule als dominanten Kern des Systems bewahren wollen, plädieren Union und FDP dafür, den Systemumbau zu beschleunigen und die GRV lediglich als Element der Basisabsicherung zu erhalten. Alle Parteien befürworten die Vereinfachung der Förderkriterien für die kapitalgedeckte Vorsorge, wenn auch mit unterschiedlichen Detailvorstellungen. Da die Neukonzeption der Förderkriterien Bestandteil des Alterseinkünftegesetzes ist, wird die Debatte zur privaten und betrieblichen Altersvorsorge im Parlamentstextkorpus nur teilweise erfasst. Im Unterschied zum Besteuerungsdiskurs lassen sich zur Reform der Förderkriterien nicht genügend Aussagen im Textkorpus finden, so dass dieses Thema nicht detailliert dargestellt werden kann.

Der geschlechterpolitische Diskurs zur Bedeutung von Kindererziehung im Rentensystem sowie zur eigenständigen Alterssicherung von Frauen wird in den Debatten 2003 und 2004 vor allem von der Union geprägt. Sowohl die CDU als auch die CSU fordern eine Besserstellung von Menschen mit Kindern im System der GRV und legen zum Ende des Untersuchungszeitraumes ein gemeinsames Konzept zu dieser Frage vor. Auf Seiten der Regierungsparteien werden hingegen mehr oder weniger die Argumente des vorangegangenen Untersuchungszeitraumes aktualisiert. Sozialdemokraten und Grüne verweisen auf ihre Erfolge im Bereich der Besserstellung von Erziehungspersonen und bei der eigenständigen Alterssicherung von Frauen. Zwischen Union und SPD setzt sich an dieser Stelle die programmatische Kontroverse um die Bedeutung von Erwerbstätigkeit von Frauen bzw. Erziehungspersonen fort. Die Hinterbliebenenversorgung wird im Gegensatz zum

2001er Diskurs hingegen kaum thematisiert. Es gibt zwar unionsintern eine Debatte dazu, die allerdings nicht bis ins Parlament durchdringt.

Als neue Themenfelder kommen in den Debatten 2003 und 2004 die Gestaltung der Schwankungsreserve und das Renteneintrittsalter hinzu. Mit dem zweiten SGB-VI-Änderungsgesetz senkt die Bundesregierung zum zweiten Mal in ihrer Regierungszeit die Mindestschwankungsreserve ab. Die Opposition fürchtet daher um die Eigenständigkeit der GRV, wenn im Falle ungünstiger wirtschaftlicher Entwicklungen die Reserve nicht ausreichend ist, und die Rentenzahlungen nur durch einen Kredit des Finanzministers sicher gestellt werden können. Der Diskurs zum Renteneintrittsalter gewinnt langsam an Bedeutung. Zunächst wird sporadisch darauf verwiesen, dass das Renteneintrittsalter als letzte Stellschraube übrig bleibt, wenn sowohl Beitragssatz als auch Rentenniveau durch Höchst- bzw. Mindestgrenzen festgelegt sind. Hauptbezugspunkt des Eintrittsaltersdiskurses ist jedoch die im RV-NHG vorgesehene Anhebung der Altersgrenze für den Bezug einer Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit, um die Anreize zur Frühverrentung zu reduzieren.

Tabelle 21: Liste der angesprochenen Inhalte in den Debatten zum RV-NHG

Thema	Hauptinhalte
1. Verteilungswirkung	RentnerInnen als Hauptbetroffene der Reformen. Maßnahmen: Aussetzen der Rentenanpassung für 2004, Anhebung der Beitragssätze zur Pflegeversicherung, Abschaffung der Höherbewertung schulischer Ausbildungszeiten.
2. Beitragssatz	Stabilität des Beitragssatzes als Ziel der Reformen.
3. Rentenniveau	Veränderung der Rentenanpassungsformel: Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors mit Dämpfungswirkung. Neudefinition des Rentenniveaus: Rentenniveau vor Steuern.
4. Rentenbesteuerung	Umstellung auf die nachgelagerte Besteuerung von Altersvorsorgeaufwendungen.
5. Systemtransformation	Bestätigung des Transformationspfades, aber Differenz bei Gewichtung der Vorsorgesäulen.
6. Förderung kapitalgedeckte Altersvorsorge	Vereinfachung der Förderkriterien der privaten Alterssicherung, Pflicht zu Unisextarifen bei Neuverträgen, Verbesserung der Portabilität von Betriebsrentenansprüchen.
7. Erziehungszeiten	Forderung der Union nach Besserstellung von Eltern in der GRV: Höhere Rentenansprüche, Entlastung bei Beitragszahlung.
8. Schwankungsreserve	Absenkung der Untergrenze der Schwankungsreserve von einer halben Monatsausgabe auf ein Fünftel einer Monatsausgabe. Umbenennung in Nachhaltigkeitsrücklage.
9. Renteneintrittsalter	Abbau von Frühverrentungsanreizen durch die Anhebung des Rentenalters für Altersrenten nach Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit.

Verteilungswirkungen: Beitragssatz, Rentenniveau und Rentenbesteuerung

Im alterssicherungspolitischen Diskurs der Jahre 2003 und 2004 bleibt die Stabilisierung des Beitragssatzes zur GRV das übergeordnete rentenpolitische Ziel aller im Bundestag vertretenen Parteien. Eine informelle Große Koalition aus SPD, Grünen, CDU/CSU und FDP stimmt darin überein, dass die Beitragssatzfrage unmittelbare Rückwirkung auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung

hat, und nur ein stabiler Beitragssatz wirtschaftliches Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen ermöglichen kann. Während die Regierungskoalition weiterhin einen Beitragssatz von 20 Prozent bis 2020 und 22 Prozent bis 2030 für die Rentenversicherung anvisiert, plädiert die Union dafür, den Beitragssatz auch über 2020 hinaus nicht wesentlich über die 20 Prozentmarke steigen zu lassen (vgl. CDU 2003). Anders als in den Debatten zum AVmG und AVmEG nimmt dieses Mal auch die PDS eine erkennbare Position in der Beitragssatzfrage ein. Der ökonomische Zusammenhang zwischen Sozialbeiträgen und Arbeitsmarktentwicklung wird von den Sprecherinnen der PDS zwar nicht ausdrücklich benannt, aber trotzdem fordert auch die PDS eine Entlastung der Arbeitskosten von den Sozialbeiträgen. Nach Argumentation der PDS sollten die Beiträge zur Sozialversicherung komplett von den Löhnen abgekoppelt werden und im Rahmen einer Wertschöpfungsabgabe berechnet werden. Dadurch könnten die Arbeitskosten pro MitarbeiterIn reduziert werden, aber dem Rentensystem trotzdem die notwendigen Finanzressourcen bereit gestellt werden. In diesem Sinne fordert die PDS, in jedem Fall die Einnahmebasis der GRV zu verbreitern, und in Zukunft auch Einkommen aus Mieten und Zinsen für die Finanzierung der GRV heranzuziehen.

Die Bundesregierung reklamiert für sich, dass es ihr bereits mehrfach gelungen sei, den Beitragssatz zu senken. Die Einnahmen der Ökosteuer hätten dazu beigetragen, dass der Beitragssatz aktuell bei 19,5 Prozent³³ liegen könne und dazu geführt, dass die Höherbewertung von Kindererziehungszeiten ordnungspolitisch korrekt über den Bundeszuschuss finanziert werde. Aufgrund unvorhergesehener, durch die schwache konjunkturelle Entwicklung bedingte Mindereinnahmen der GRV, steht die Bundesregierung nun aber vor der unangenehmen Wahl, die Beitragssatzstabilität aufzugeben und ArbeitnehmerInnen und Unternehmen zu belasten oder auf der Leistungsseite bei den RentnerInnen zu kürzen. Da die Versicherten bereits durch die Absenkung des Rentenniveaus 2001 und die Anhebung des Beitragssatzes und der Beitragsbemessungsgrenze 2002 belastet wurden, „ist es richtig, dass [nun] die Älteren ihren Beitrag leisten“ (Schaich-Walch, BT 24.10.03: 6008). Mit den Änderungsgesetzen zum SGB VI ist daher vorgesehen, den Auszahlungszeitpunkt für Neurenten auf das Monatsende zu verschieben, die Rentenanpassung 2004 auszusetzen, und den Beitrag der RentnerInnen zur Pflegeversicherung auf den vollen Satz anzuheben. In Verbindung mit der Absenkung der Schwankungsreserve und der Rücknahme der Kürzung des Bundeszuschusses, soll so der Beitragssatz bei 19,5 Prozent gehalten werden können.

Die Oppositionsfraktionen lassen diese Argumentation nicht gelten. Wie schon 2001 rechnen sowohl CDU/CSU als auch FDP und PDS vor, dass der Gesamtbeitragssatz sehr viel höher als die aktuellen 19,5 bzw. die angepeilten 22 Prozent für 2030 liege. In Verbindung mit dem privaten Vorsorgeanteil und der Ökosteuer werde sich der ehrlich berechnete Rentenbeitragssatz in Zukunft auf bis zu 30 Prozent erhöhen (Seehofer, BT 11.03.04: 8653). Die PDS teilt diese Kritik, konzentriert sich in ihrer Berechnung aber auf die Belastungen durch die private Vorsorge, ohne die GRV-Einnahmen aus der Ökosteuer zu thematisieren. Die Gesetzentwürfe zu den Renten-Notgesetzen enthalten darüber hinaus zwei Steilvorlagen für massive Kritik der Opposition. Die geplante Rück-

³³ Der Beitragssatz wurde mit dem „Beitragssatzsicherungsgesetz“ (Gesetz zur Sicherung der Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung und in der gesetzlichen Rentenversicherung) vom 23.12.2002 mit Wirkung zum 01.01.2003 von 19,1 auf 19,5 Prozent angehoben. Weitere wichtige Bestandteile des Gesetzes sind die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze und die Absenkung der Schwankungsreserve.

nahme der Kürzung des Bundeszuschuss liefert den ersten Angriffspunkt. Genau eine Woche vor der ersten Lesung der SGB-Änderungsgesetze wurde im Haushaltsbegleitgesetz 2004 die Absenkung des Bundeszuschusses von drei auf eine Milliarde Euro beschlossen. Mit dem zweiten SGB-VI-Änderungsgesetz soll diese Absenkung nun wieder rückgängig gemacht werden. Es fällt den Oppositionsparteien leicht, diesen Vorgang als Beispiel für die Konzeptlosigkeit der Bundesregierung herauszustellen, die für den rapiden Vertrauensverlust unter den Versicherten verantwortlich sei.

Der zweite, noch bedeutendere Angriffspunkt liegt in der Aussetzung der Rentenanpassung für 2004 in Verbindung mit der Anhebung der Pflegeversicherungsbeiträge für die RentnerInnen. Durch die Kombination aus beiden Maßnahmen kommt es zum ersten Mal seit der Dynamisierung der Renten 1957 zu einer Reduzierung der Rentenzahlungen. Die *„Zahlbeträge der Renten werden um 0,85 Prozent sinken. Das bedeutet: Jeder Rentner verliert im Schnitt 10 Euro pro Monat.“* (Storm, BT 24.10.03: 6012). Zwar sei es auch in der Vergangenheit schon dazu gekommen, dass die Rentenanpassungen unter der Inflationsrate gelegen haben und auch bei der Einführung der Pflegeversicherung seien die RentnerInnen mit Beiträgen belastet worden. Gesunken seien die nominellen Zahlbeträge in der Geschichte der Bundesrepublik jedoch noch nie. Die Bundesregierung hätte sich das gesamte hin und her bei der Rente sparen können, wenn sie nicht 1999 den von Schwarz-Gelb eingeführten Demografiefaktor außer Kraft gesetzt hätte. Mit dem demografischen Faktor wären drei Milliarden Euro mehr in den Rentenkassen und den Versicherten wären dann fünf Jahre rentenpolitisches Trauerspiel erspart geblieben (Seehofer, 06.11.03: 6132). Genüsslich breitet vor allem die Union aus, dass sich der Bundeskanzler bereits für die Rücknahme des Faktors öffentlich entschuldigt habe. Dieses Argument wird von den Unionssprechern in jeder Debatte, mit Ausnahme der abschließenden Bundesratsdebatte, wiederholt. Für die FDP ist die Entschuldigung des Bundeskanzlers zwei Mal erwähnenswert, wohingegen die PDS diesen Vorgang gar nicht thematisiert. Die PDS ist hingegen die einzige Partei, die den Nachhaltigkeitsfaktor im Grundsatz kritisiert. Während Union und FDP den Faktor als Neuauflage des Demografiefaktors allgemein begrüßen, ist er für die PDS *„schlicht ein Rentenkürzungsfaktor [...] für alle: für die, die schon eine Rente bekommen und für die, die heute noch arbeiten oder arbeitslos sind“* (Lötzsch, BT 12.12.03: 7296).

Die Argumentationsstrategie des Regierungslagers ist an dieser Stelle mehrgliedrig. Zum einen wird die Notwendigkeit eines weiteren Dämpfungsfaktors in der Rentenformel benannt, zum anderen wird diese Notwendigkeit aber auf unvorhersehbare wirtschaftliche Entwicklungen zurück geführt, und drittens sei der Nachhaltigkeitsfaktor dem abgeschafften Demografiefaktor weit überlegen. Nach Darstellung der Grünen sei die *„Entwicklung der wirtschaftlichen Lage und die Bevölkerungsentwicklung [...] anders verlaufen, als es die Experten im Jahre 2001 prognostiziert haben“* (Bender, BT 12.12.03: 7287). Daher seien nun weitere Reformschritte notwendig geworden, die mit der Veränderung der Rentenformel und anderen Maßnahmen angegangen werden sollen. Neben der Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenformel sollen mit dem RV-NHG außerdem die Möglichkeiten zur Frühverrentung abgebaut werden sowie mit der Abschaffung der bewerteten Anrechnungszeiten für schulische Ausbildung das Äquivalenzprinzip der GRV gestärkt werden (Lotz, BT 24.10.03). Der Nachhaltigkeitsfaktor habe dabei zwar das gleiche Ziel

wie der schwarz-gelbe Demografiefaktor zuvor, sei ihm aber in der Ausgestaltung deutlich überlegen, da er nicht nur den Anstieg der Lebenserwartung berücksichtige, sondern sich konkret auf das Verhältnis zwischen der Anzahl der Beitragszahlenden und der Anzahl der RentnerInnen beziehe und *„auf diese Weise für einen Ausgleich zwischen den Generationen sorgt“* (Bender 12.12.03: 7287). Die Dämpfungswirkung des Nachhaltigkeitsfaktors sei darüber hinaus stärker, denn mit dem demografischen Faktor hätte der Beitragssatz 2003 schon bei 21,5 Prozent gelegen. Weitere Eingriffe in die Rentenanpassung aufgrund des demografischen Wandels seien mit der neuen Rentenformel nicht mehr notwendig, da der Faktor automatisch die Rentenanpassung reduziere, wenn der Rentnerquotient ansteigt. Als zweites Element neben der Sensibilität für das Verhältnis von Beitragszahlenden und RentnerInnen umfasst der Nachhaltigkeitsfaktor den Steuerungsparameter Alpha. Mit diesem Parameter wird festgelegt, in welchem Umfang die Veränderung des Rentnerquotienten auf die Rentenanpassung wirkt. Alpha ist im Gesetzentwurf mit 0,25 definiert, woraus folgt, dass ein Viertel der sich tatsächlich aus der Veränderung ergebenden Belastung über den Nachhaltigkeitsfaktor an die RentnerInnen weiter gegeben wird. Zur Übersicht der neuen Rentenformel siehe Kapitel 4.1.5, Tabelle 10.

Mit dem Steuerungsparameter Alpha wird eine politisch veränderbare Größe in die Rentenformel aufgenommen, die dem eigentlichen Ziel der Automatisierung des Anpassungsprozesses entgegen zu stehen scheint. In den Anhörungen zum RV-NHG wird Alpha besonders von den Rentenversicherungsträgern kritisiert, da er ein Einfallstor für politische Eingriffe darstelle und insofern *„Böses ahnen“* ließe (Ruland, BT 11.02.04: 18). Die Union kritisiert in diesem Sinne die Intransparenz der neuen Rentenformel, die *„willkürlichen Eingriffen Tür und Tor“* öffne, weil kaum ein normaler Mensch ihre Wirkung durchschauen könne (Weiß BT 11.03.04: 8665). Ein wiederkehrendes Argument der Union, dass auch schon in den 2001er Debatten zum AVmG und AVmEG angebracht wurde. Neben der Kritik an der Komplexität der Rentenformel greift die Union auch die Kritik der Rentenversicherer am fehlenden Mindestsicherungsniveau im Regierungskonzept auf. Die einseitige Fixierung der Bundesregierung auf den Beitragssatz bedeute eine Freigabe des Rentenniveaus nach unten. In Bezug auf den Präsidenten der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte Rische kritisiert der CDU-Abgeordnete Storm: *„Der Nachhaltigkeitsfaktor führt somit zu einem nach unten offenen Rentenniveau“* (Storm, BT 12.12.03: 7286, vgl. Rische, FAZ 10.12.03), da das erst 2001 festgeschriebene Mindestrentenniveau von 67 Prozent außer Kraft gesetzt werde. Zwar sehe eine sogenannte Schutzklausel im Gesetz vor, dass die Zahlungsbeträge der Renten durch die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors nicht sinken dürften, allerdings führe die einseitige Fixierung auf die Beitragssatz-Stabilität dazu, dass das Rentenniveau als abgeleitete Größe keine Sicherheit mehr geben könne.

Tatsächlich plant die Bundesregierung zunächst die Abschaffung eines festgeschriebenen Sicherungsziels. Im parallel verhandelten Entwurf zum Alterseinkünftegesetz heißt es dazu: *„Die auf das Nettorentenniveau der gesetzlichen Rentenversicherung abstellende Betrachtungsweise wird aufgegeben. Durch die zunehmende Bedeutung aller Alterseinkünfte aus gesetzlicher Rentenversicherung, betrieblicher Altersversorgung und privater Altersvorsorge hat dieser zunehmend praxisferne Maßstab [...] seine Relevanz verloren. Die Regelung über die Bestimmung des Rentenniveaus in § 154 Abs. 3 SGB VI wird aufgegeben“* (BT-Drs. 15/2150: 27). Infolge der stufenweisen Umstel-

lung auf die nachgelagerte Besteuerung lässt sich ein einheitliches Nettorentenniveau nicht mehr darstellen, daher wird diese Regelung ersatzlos aus dem SGB VI gestrichen. Die Rentenversicherer, aber auch die Gewerkschaften und Sozialverbände, wenden sich in den Anhörungen zum Alterseinkünftegesetz und zum RV-NHG gegen dieses Vorhaben, da ein Alterssicherungssystem, das einen Großteil der Bevölkerung abdecken soll, *„auf ein Sicherungsziel letztlich nicht verzichten kann“* (Reimann, BT 28.01.04: 22).

Die Bundesregierung reagiert im Anschluss an die Sachverständigenanhörungen auf diese Kritik und nimmt die Niveausicherungsklausel wieder in den Gesetzentwurf zum RV-NHG auf. Da das Nettorentenniveau durch die im Alterseinkünftegesetz geplante Umstellung der Rentenbesteuerung auf das nachgelagerte Verfahren nicht mehr aussagekräftig ist, übernimmt die Regierung einen Vorschlag des VDR zur Neudefinition des Rentenniveaus. Künftig solle das Rentenniveau als *„Rentenniveau vor Steuern“* berechnet werden, das vereinfacht gesagt die Nettoeinkünfte der ArbeitnehmerInnen vor Steuern mit den Nettoeinkünften der RentnerInnen vor Steuern ins Verhältnis setzt³⁴ (Ruland, BT 11.02.04: 12). Die Regierung plant, ein steuerbereinigtes Rentenniveau von 46 bzw. 43 Prozent als Untergrenze in die GRV einzuziehen. Sollte sich das Rentenniveau dieser *„Warnlampe“* bis 2020 bzw. bis 2030 annähern, ist die Bundesregierung aufgefordert Gegenmaßnahmen zur Stabilisierung des Rentenniveaus zu ergreifen (Schmidt, BT 11.03.04: 8664).

Obwohl die Union die Einführung eines Mindestrentenniveaus ausdrücklich gefordert hat, ist sie mit der Umsetzung der Sicherungsgrenze nicht einverstanden. Während Erwin Teufel am 13. Februar 2004 im Bundesrat noch kritisiert, die Streichung der Niveausicherungsklausel habe zu einem *„beispiellosen Vertrauensverlust“* in die GRV geführt (Teufel, BR 13.02.04: 12), stellt die Neuregelung des Mindestniveaus für Horst Seehofer einen Monat später einen großen *„Witz“* dar, da sich ein Rentenniveau von 46 Prozent mit einem Beitragssatz von 22 Prozent schlicht nicht vereinbaren lasse (Seehofer, BT 11.03.04: 8650). Zur Erreichung dieses Niveaus sei mindestens ein Beitragssatz von 24 Prozent notwendig. Dieser Kritik schließt sich die FDP an: die Festlegung auf ein Rentenniveau von 46 Prozent sei eine *„Irreführung der Versicherten“*, da dies im Jahr 2030 einen Beitragssatz von 23,8 Prozent notwendig machen würde. *„Wer die Absenkung des Rentenniveaus unter 46 Prozent nicht will, darf heute keinen Nachhaltigkeitsfaktor beschließen“* (Kolb, BT 11.03.04: 8656). Die Kritik von Union und FDP geht allerdings insofern ins Leere, als dass im Gesetzentwurf für 2030 gar kein Niveau von 46 Prozent anvisiert ist. Nach Planungen der Bundesregierung soll das Niveau 2020 bei 46 Prozent liegen und 2030 bei 43 Prozent, was den Berechnungen des VDR in seiner Stellungnahme zum RV-NHG entspricht (VDR 2004: 33).

³⁴ Das Rentenniveau vor Steuern, auch *„steuerbereinigtes Nettorentenniveau“* genannt, beschreibt den Quotienten der Bruttostandardrente, abzüglich der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge der RentnerInnen und dem durchschnittlichen Arbeitsentgelt der Beschäftigten, ebenfalls abzüglich der Sozialversicherungsabgaben (Beiträge zur Renten-, Kranken-, Pflege-, Arbeitslosen- und Unfallversicherung) (vgl. VDR 2004: 30).

Tabelle 22: Hauptaussagen in den Debatten um Beitragssatz und Rentenniveau

	SPD	GRÜ	CDU	FDP	PDS
Beitragssatz					
Beitragssatzentwicklung	Stabile Beiträge als Priorität. Haben psychologische Wirkung und Wirkung auf Arbeitsmarkt.	Faktor Arbeit muss durch stabile Beiträge entlastet werden.	Beitragssatz sollte langfristig unter 20% bleiben.	FDP hat vor steigenden Beiträgen gewarnt	Beitragssatz sollte von Lohnentwicklung abgekoppelt werden (Wertschöpfungsabgabe).
Gesamtbelastung	Ökosteuer drückt den Beitragssatz.	Ökosteuer drückt den Beitragssatz.	Gesamtbeitragssatz liegt durch privaten Vorsorgeanteil und Ökosteuer viel höher.	Gesamtbeitragssatz liegt durch privaten Vorsorgeanteil und Ökosteuer viel höher.	Gesamtbeitragssatz liegt durch privaten Vorsorgeanteil viel höher.
Demografischer Faktor	Mit dem Demografiefaktor der alten BReg läge der Beitragssatz bei 21,5%	Mit dem Demografiefaktor der alten BReg läge der Beitragssatz bei 21,5%	Kanzler gibt zu: Abschaffung des Demografiefaktors war ein Fehler: Mit Demografiefaktor wären 3 Mrd. Euro mehr in den Rentenkassen.	Kanzler gibt zu: Abschaffung des Demografiefaktors war ein Fehler: Mit Demografiefaktor wären 3 Mrd. Euro mehr in den Rentenkassen.	
Sonstiges	BReg hat Beiträge systematisch gesenkt.	Alternativen zum Gesetz wäre ein höherer Beitragssatz oder mehr Steuerzuschüsse	Chaotisches Verhalten der BReg beim Bundeszuschuss	Chaotisches Verhalten der BReg beim Bundeszuschuss	Einkommen aus Mieten und Zinsen sollten bei der Beitragszahlung berücksichtigt werden.
Rentenniveau					
Nachhaltigkeitsfaktor	Nachhaltigkeitsfaktor ist besser als Demografiefaktor. Zielsetzung ist gleich.	Nachhaltigkeitsfaktor ist dem Demografiefaktor überlegen und macht weitere Eingriffe in die Rentenanpassung überflüssig.	Nachhaltigkeitsfaktor ist Weiterentwicklung des Demografiefaktors mit gleicher Zielsetzung.	FDP begrüßt den Nachhaltigkeitsfaktor. Der Nachhaltigkeitsfaktor ist der Demografiefaktor in neuem Gewand.	Nachhaltigkeitsfaktor ist ein reiner Kürzungsfaktor.
	Union will noch geringeres Rentenniveau.	Union will noch geringeres Rentenniveau.	Nachhaltigkeitsfaktor ist intransparent, Rentenformel ist manipulationsanfällig		
Sicherungsklausel	Durch die Sicherungsklausel ist das Rentenniveau ein dem Beitragssatz gleichberechtigtes Element. Warnlampe bei Rentenniveau 46% 2020 und 43% 2030.	Höheres Rentenniveau ist nur bei höherem Renteneintrittsalter möglich.	Abschaffung der Sicherungsklausel gibt Niveau nach unten frei. Neue Sicherungsklausel ist unrealistisch.	Niveausicherung ist „Gesetzeslyrik“: Irreführung der Versicherten.	Trotz Sicherungsklausel bleibt es beim Rentenklau.
Niveaustiele	Die Niveaustiele liegen für 2020 bei 46% und für 2030 bei 43%.		Prognosen der BReg sind schön gerechnet. Beitragssatz von 22% und Rentenniveau von 46% sind unvereinbar.	Prognosen der BReg sind schön gerechnet. Beitragssatz von 22% und Rentenniveau von 46% sind unvereinbar.	

Seltene Einigkeit zwischen Regierung und Opposition besteht in der Frage der Rentensteuerung. Alle Fraktionen stimmen darin überein, dass eine Reform der Rentenbesteuerung notwendig ist,

und der Übergang zur nachgelagerten Besteuerung der richtige Weg sei. Im März 2002 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die Ungleichbehandlung bei der Besteuerung von Alterseinkommen von RentnerInnen und PensionärInnen mit dem Grundgesetz nicht zu vereinen ist. Die Bundesregierung plant daher, mit dem Alterseinkünftegesetz schrittweise zur nachgelagerten Besteuerung von Renten überzugehen. Für den Rentenbestand und die Rentenzugänge beträgt der Steuersatz zunächst 50 Prozent. Für jeden neu in die Rente eintretenden Jahrgang wird der Steuersatz um zwei Prozent erhöht, bis er 2020 bei 80 Prozent liegt. Zwischen 2020 und 2040 wird der Steuersatz dann um jeweils ein Prozent für jeden weiteren Rentenjahrgang bis er 100 Prozent erreicht. Auf der Beitragsseite werden im Gegenzug die Altersvorsorgebeiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern steuerlich abzugsfähig. Im Jahr 2005 können zunächst 60 Prozent der geleisteten Altersvorsorgebeiträge steuerlich geltend gemacht werden. Dieser Anteil steigt pro Jahr um zwei Prozentpunkte, so dass ab dem Jahr 2025 100 Prozent der Altersvorsorgebeiträge steuerlich geltend gemacht werden können (BT-Drs. 15/2150). Durch den stufenweisen Anstieg der Besteuerung kann das Rentenniveau nicht mehr einheitlich als Nettorentenniveau berechnet werden. Um die Niveauberechnung gegen die Veränderung der Steuerbelastung unempfindlich zu machen, wird das Rentenniveau in Zukunft als Rentenniveau vor Steuern berechnet.

Das Regierungslager betont, dass sich durch die Umgestaltung der Besteuerungsregeln der Spielraum für private Zukunftsvorsorge erhöht. Die BürgerInnen könnten ihr Gesamtversorgungsniveau steigern, wenn sie in der aktiven Erwerbsphase, in der typischerweise höhere Steuersätze gezahlt werden als in der Ruhestandsphase, die frei gewordenen Finanzmittel in die kapitalgedeckte Altersvorsorge investieren. Da in der Ruhestandsphase hohe Freigrenzen gelten, bedeutet die Reform eine erhebliche Steuerentlastung für die BürgerInnen. Steuerentlastungen für die BürgerInnen bedeuten auf der anderen Seite immer Mindereinnahmen für den Bundeshaushalt. Daher werde der Übergang schrittweise organisiert, um die öffentlichen Haushalte nicht zu überfordern. Die Bundesregierung gehe davon aus, die Reform im Konsens zu verabschieden, da die geplanten Maßnahmen den Steuerkonzepten aller Parteien entsprechen (Hendricks, BT 12.12.03). Sowohl bei der Union als auch bei der FDP findet das Regierungskonzept Zustimmung, während die PDS sich in den hier untersuchten Debatten nicht dazu äußert. Für die Unionssprecher ist die nachgelagerte Besteuerung systematisch richtig, wenn Doppelbesteuerung vermieden wird. Die Bundesregierung renne bei der Union „*offene Türen ein*“, auch wenn es im Detail einige Unstimmigkeiten gäbe (Storm, BT 12.12.03: 7287). Die FDP sieht in der Reform der Rentenbesteuerung ein „*Einfallstor*“, um im „*gesamten Steuerrecht zu einer grundlegenden Vereinfachung und Steuer-senkung zu kommen*“ (Pinkwart, BT 12.12.03: 7295). Es sei gut, dass mit der nachgelagerten Besteuerung eine Weichenstellung zur langfristigen Stabilisierung der Anzahl der Steuerzahler erreicht wird, denn, je mehr Menschen besteuert werden, desto mehr Menschen haben ein Interesse an niedrigen Steuersätzen. Die Einigkeit zwischen Opposition und Regierung hält allerdings nicht über die erste Lesung des Gesetzentwurfs hinaus. In den abschließenden Beratungen des Alterseinkünftegesetzes am 29. April 2004 stimmen sowohl Union als auch FDP gegen das Alterseinkünftegesetz, während sich die Abgeordneten der PDS enthalten.

Die Verteilungswirkungen der SGB-VI-Änderungsgesetze und des RV-NHG lassen sich eindeutig bestimmen. Durch die Aussetzung der Rentenanpassung, die Verschiebung des Auszahlungstermins, die Anhebung der Pflegeversicherungsbeiträge und die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors werden alle BestandsrentnerInnen und alle zukünftigen RentnerInnen belastet. Das Ziel der Reformen ist, den Beitragssatz zur GRV für Arbeitnehmer und Arbeitgeber stabil zu halten. Dafür müssen auf der Leistungsseite der GRV Einsparungen vorgenommen werden. Die Sprecher beider Regierungsparteien gehen davon aus, dass die RentnerInnen bereit sind ihren Teil der demografischen Lasten zu tragen (Schaich-Walch, BT 24.10.03; Sager, BT 06.11.03). Die Verschiebung des Rentenauszahlungstermins sei gerechtfertigt, da die letzte Lohn- oder Gehaltszahlung ebenfalls am Ende des Monats geleistet wird. Dadurch ist es bisher beim Übergang in den Ruhestand zu einer Doppelzahlung aus letztem Gehalt und erster Rente gekommen, die zugunsten der Rentenfinanzen beendet werden könne. Mit der Abschaffung der Höherbewertung von schulischen Ausbildungszeiten werden ab 2009 alle Versicherten belastet, die statt einer beruflichen eine akademische Ausbildung absolviert haben. Die Bundesregierung betont, diese Belastung sei vertretbar, da die Einkommen von Akademikern im Alter im Durchschnitt doppelt so hoch sind, wie die derjenigen, die eine berufliche Ausbildung absolviert haben (Schmidt, BT 24.10.03). Für die Union ist diese Maßnahme nicht akzeptabel, da die Kürzung besonders Frauen treffe, und „*ein falsches Signal gegen die für unser Land so wichtige Qualifikation und Ausbildung*“ setze (Stewens, BR 13.02.04: 13). Frauen seien benachteiligt, weil sie im Verhältnis zu Männern seltener über eine berufliche Ausbildung verfügen und darüber hinaus aufgrund von häufigeren Unterbrechungen ihrer Erwerbsbiografien im Durchschnitt über geringere Rentenanwartschaften verfügen. Darüber hinaus sei nicht garantiert, dass das eine akademische Ausbildung zwingend zu höheren Einkommen und Rentenansprüchen führe. Während die FDP sowohl der Verschiebung des Auszahlungstermins als auch der Abschaffung der Höherbewertung inhaltlich zustimmt, weist die PDS darauf hin, dass das die Leistungskürzungen nicht nur die RentnerInnen belasten würden, sondern auch die aktiv Erwerbstätigen trafen, wenn diese einmal in den Ruhestand gingen. Es sei eine Lüge der Regierung, dass die Jüngeren nicht von den Leistungskürzungen betroffen seien. Die Regierung verschweige, „*dass die Rentenkürzungen nicht nur die aktuellen, sondern auch die künftigen Rentnerinnen und Rentner treffe; denn in Wahrheit kürzen Sie die Rentenansprüche sowohl der Älteren als auch der Jüngeren*“ (Pau, BT 24.10.03: 6026)

Tabelle 23: Hauptaussagen in den Debatten um Rentenbesteuerung und Verteilungswirkungen

	SPD	GRÜ	Union	FDP	PDS
Rentenbesteuerung					
	Umstieg auf nachgelagerte Besteuerung ist Steuerentlastung für die BürgerInnen.	Nachgelagerte Besteuerung ist alte Forderung der Grünen und systemisch richtig.	Nachgelagerte Besteuerung ist zu begrüßen, allerdings muss Doppelbesteuerung vermieden werden.	Nachgelagerte Besteuerung ist zu begrüßen, allerdings muss Doppelbesteuerung vermieden werden.	
Verteilungswirkungen					
Rentenanpassungen	Auch unter der alten Bundesregierung gab es Nullrunden und Anpassungen unter der Inflationsrate.	Auch unter der alten BReg gab es Nullrunden und Anpassungen unter der Inflationsrate.	Erste Rentenkürzung seit 1957.	Erste Rentenkürzung seit 1957.	Langjährige BeitragszahlerInnen werden unter die Sozialhilfeschwelle gedrückt.

Lastenverteilung	RentnerInnen sind bereit ihren Beitrag zu leisten. ArbeitnehmerInnen wurden durch die letzten Reformen belastet.	RentnerInnen sind bereit ihren Beitrag zu leisten. Altersarmut ist geringeres Problem als Kinderarmut.	Rendite der GRV wird sinken. Gefahr von Altersarmut steigt.	Angenommene Entlastung der RentnerInnen bei KV Beiträge ist unrealistisch.	Belastungen treffen Jüngere und Ältere. Nur Unternehmen werden nicht belastet.
Anrechnungszeiten	Streichung von Anrechnungszeiten stärkt das Äquivalenzprinzip. Belastung von Akademikern ist vertretbar und wurde unter alter BReg begonnen.	AkademikerInnen sind bereit ihren Beitrag zu leisten. Auch die alte Bundesregierung hat Anrechnung von Ausbildungszeiten reduziert.	Abschaffung der Anrechnungszeiten ist inakzeptabel. Akademische Ausbildung garantiert kein hohes Einkommen.	Abschaffung der Höherbewertung von Ausbildungszeiten ist zu begrüßen.	
Auszahlungstermin	Verschiebung ist vertretbar, wenn GRV dadurch Zinsvorteile hat und als Alternative nur BS Erhöhungen bleiben.	Doppelbezug von letztem Gehalt und erster Rente unnötig.	Verschiebung des Auszahlungstermins ist abzulehnen.	Verschiebung des Auszahlungstermins ist zuzustimmen.	

Systemtransformation und die Förderung kapitalgedeckter Altersvorsorge

Der grundsätzliche Umbau des Alterssicherungssystems hin zu einem Mehrsäulensystem wird von keiner der im 15. Deutschen Bundestag vertretenen Parteien in Frage gestellt. Die Positionen der Parteien unterscheiden sich jedoch in der Beurteilung, welche Gewichtung den einzelnen Säulen innerhalb der neuen Systemarchitektur gegeben werden soll. Nach Meinung der Oppositionsfraktionen von Union und FDP kann die GRV in Zukunft nur noch die Funktion einer Basissicherung mit armutsvermeidender Wirkung übernehmen. Nach dem Konzept der unionsinternen Herzog-Kommission sollte das Niveau der GRV für langjährig Versicherte circa 15 Prozent über dem Sozialhilfeniveau liegen. Die Rolle von privater und betrieblicher Altersvorsorge müsse dafür gestärkt werden. Zu diesem Zweck solle das Förderverfahren der privaten Vorsorge entbürokratisiert und das Verfahren der Entgeltumwandlung zum Standard in neu abgeschlossenen Arbeitsverträgen werden. Die FDP betont darüber hinaus, dass der Umbau der GRV hin zu einer Basissicherung mit der konsequenten Streichung aller versicherungsfremden Leistungen einher gehen müsse. Die Streichung der Höherbewertung von Ausbildungszeiten sei daher zu befürworten.

Die rot-grüne Koalition strebt einen weniger radikalen Systemumbau an. Zwar betonen beide Regierungspartner, dass das Gewicht der ersten Säule in Zukunft leicht abnehmen wird, allerdings bleibe die GRV weiterhin das „Herzstück“ des Sicherungssystems (Thönnies, BR 13.02.04: 16). Die GRV werde auch in Zukunft die Hauptsäule der Alterssicherung bleiben, „weil sie sich bewährt hat und weil umlagefinanzierte Rentensysteme gegenüber rein kapitalgedeckten Systemen ihren Wert haben“ (Schmidt, BT 11.03.04: 8662). Die Krise der kapitalgedeckten Altersvorsorge im Ausland zeige, dass das Umlageverfahren der Kapitaldeckung überlegen ist, da nur die Umlage zuverlässige Auszahlungen garantiert. Nur das Umlageverfahren schützt die Alterseinkommen vor der Inflation und ermöglicht die Teilhabe der Älteren am Einkommensfortschritt der Erwerbstätigen (Schaich-Walch, BT 11.03.04). Es könne sich aufgrund der demografischen Veränderungen aber auch nicht ganz auf das Umlagesystem verlassen werden. Der in der letzten Legislaturperiode eingeschlagene

ne Weg der Mehrfachabsicherung müsse fortgesetzt und das „*innovative Konzept*“ der Kapitaldeckung weiter gestärkt werden (Bender, BT 12.12.03: 7287). Die Bundesregierung strebt daher an, die Rahmenbedingungen der privaten und betrieblichen Alterssicherung weiter zu verbessern.

Im Diskurs zur privaten Altersvorsorge betonen die sozialdemokratischen Sprecher, die Riester-Rente sei ein Erfolgsmodell, das bereits von über 4 Millionen Menschen genutzt werde (Dreßen, BT 06.11.03). Auch die Betriebsrente erlebe dank der rot-grünen Politik eine „*Renaissance*“ (Schmidt, BT 12.12.03: 7285) und erreiche mittlerweile in den alten Bundesländern rund 58 Prozent der ArbeitnehmerInnen. Dieser erfolgreiche Weg solle fortgesetzt werden, in dem der Zugang zu privaten Anlageprodukten vereinfacht werde, und durch die Umstellung auf die nachgelagerte Besteuerung zusätzliche Spielräume für eigenverantwortliche Vorsorge geschaffen werden. Die Grünen sehen die Verbreitungsquoten der Riester-Rente etwas kritischer, gehen aber auch davon aus, dass sich die Motivation zur privaten Vorsorge steigern ließe, wenn die Zertifizierungs- und Auszahlungskriterien der Riester-Produkte flexibilisiert werden, und den Menschen durch die rot-grüne Steuerpolitik mehr Finanzmittel zur Vorsorge gelassen werden. Wichtig seien außerdem der Ausbau des Verbraucherschutzes bei den Vorsorgeprodukten und die Information über ökologische, ethische und soziale Anlagekriterien vor Vertragsabschluss.

Gänzlich anders beurteilt naturgemäß die Opposition die Entwicklung der privaten Altersvorsorge. Für die Union ist die Riester-Rente grandios gescheitert und sollte zugunsten einer Nachfolgeregelung abgeschafft werden. Die Förderung der privaten Altersvorsorge müsse komplett reformiert werden und die Produktkriterien auf drei reduziert werden. Das jetzige Modell sei handwerklich schlecht konstruiert und viel zu bürokratisch. Statt der im Alterseinkünftegesetz geplanten redaktionellen Zusammenfassung der Zertifizierungskriterien bedürfe es einer ehrlichen Neukonzeption. Es seien einfache und klare Gesetze nötig, die von den BürgerInnen verstanden und akzeptiert werden, um die Menschen zum „*gewünschten Verhalten, zur Eigenvorsorge,*“ zu bewegen (Flosbach, BT 12.12.03: 7301). Statt dem rot-grünen Kriterienkatalog seien drei kurze Kriterien für die Zertifizierung von Vorsorgeprodukten ausreichend: Auszahlungsbeginn nicht vor dem 60. Lebensjahr, Garantie der eingezahlten Beiträge und ein bedingtes Kapitalwahlrecht bei der Verwendung der angesparten Beiträge. Diese aus dem Bericht der Herzog-Kommission stammenden Produktkriterien würden die Gleichberechtigung der Anlageformen sicherstellen, ermöglichen die Förderung von Wohneigentum und ließen den Menschen mehr Wahlfreiheit für ihre individuellen Vorsorgepläne. Die FDP sieht sich durch die geringe Verbreitungsquote der Riester-Rente in ihrer Warnung vor einem „bürokratischen Monster“ bestätigt. Bereits 2001 habe die FDP für eine Vereinfachung der Förderkriterien gestritten, aber die Bundesregierung habe die Warnungen ignoriert und sich im „Bürokratiedickicht verheddert“. Nun sei neben der Vereinfachung der Zertifizierungskriterien auch die Ausweitung des Berechtigtenkreises gefragt. Wenn die Förderung aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werde, sollten auch alle einkommenssteuerpflichtigen BürgerInnen förderberechtigt sein. Außerdem sei, wie es der Zentrale Kreditausschuss fordere, die Dynamisierung des förderfähigen Höchstbetrags notwendig, um über die private Vorsorge die wachsende Versorgungslücke schließen zu können.

Tabelle 24: Hauptaussagen in den Debatten um Systementwicklung und kapitalgedeckte Vorsorge

	SPD	GRÜ	CDU	FDP	PDS
Systementwicklung					
	3-Säulen-Modell mit GRV als „Herzstück“	3-Säulen-Modell	3-Säulen-Modell mit GRV als Basisversicherung	3-Säulen-Modell mit GRV als Basisversicherung	Rente nach Grundbetrag als Sockel in der GRV
Private Vorsorge					
	Riester-Rente ist ein Erfolg	Verbreitungsquote muss gesteigert werden	Riester-Rente ist ein Flop	Riester-Rente ist zu bürokratisch	
	Vereinfachung der Förderkriterien	Vereinfachung der Förderkriterien	Drei Förderkriterien sind ausreichend	Kreis der Förderunberechtigten ausweiten	
	Mehr Spielraum durch nachgelagerte Besteuerung	Mehr Spielraum durch nachgelagerte Besteuerung	Unrealistische GRV Prognosen senken private Vorsorgemotivation	Dynamisierung des förderungsfähigen Höchstbetrags notwendig	
Betriebliche Vorsorge					
	Renaissance der betrieblichen Vorsorge		Besteuerung von Betriebsrenten ist kontraproduktiv	Boom bei Entgeltumwandlung muss aufrecht erhalten werden	

Kindererziehungszeiten und Alterssicherung der Frauen

Der geschlechter- bzw. familienpolitische Diskurs um die Anerkennung von Erziehungsleistungen wird vor allem von der Union angetrieben. Innerhalb der Union kommt es im Verlauf des Untersuchungszeitraums zu Differenzen über den Umgang mit den Ergebnissen der Herzog-Kommission. Beide Schwesterparteien sind sich jedoch einig, dass die von der Kommission vorgeschlagene Besserstellung von Erziehungspersonen ins Rentenrecht der GRV übernommen werden sollte. In Anlehnung an das Verfassungsgerichtsurteil zum Beitragssatz der Pflegeversicherung³⁵ argumentiert die Union, dass Kindererziehung einen „konstitutiven Beitrag zur Sicherheit der Renten“ leiste, und daher in der Rentenversicherung besser honoriert werden sollte (Seehofer, BT 24.10.03: 6135). Aufgrund der demografischen Veränderungen, die erst in Zukunft voll durchschlagen werden, brauche es mehr Familienkomponenten in der GRV. Nichterfüllte Kinderwünsche, die sich im „Spannungsfeld Kind-Kosten-Lohnausfall“ verlieren, müssen durch eine Familienkomponente in der GRV ausgeglichen werden (Zöller, BT 12.12.03: 7293). Die Union schlägt daher vor, „für eine gerechte und wirksame Berücksichtigung der Erziehungsleistungen von Familien [...] eine Kombination aus einer höheren Rentenleistung im Alter und einer Unterstützung in der Beitragsphase“ zu beschließen (BT-Drs. 15/2690: 2). In der Sozialpolitik müsse dem Umstand Rechnung getragen werden, dass Kinderlose größere Konsum- und Vorsorgemöglichkeiten haben und daher stärker belastet werden können als Familien. Ein Nachhaltigkeitsgesetz das keine Familienkomponente enthalte, verdiene einen solchen Namen nicht (Zöller, BT 12.12.03).

Die Regierungsfractionen verweisen darauf, dass die Koalition in den vergangenen Reformen bereits viel für Familien getan habe. Nach der Aufwertung der Erziehungszeiten im AVmG leitet die rot-grüne Bundesregierung jährlich 12 Milliarden Euro an Steuermitteln in die GRV, um die Leis-

³⁵ Siehe BVerfG, 03.04.2001 - 1 BvR 2014/95.

tungen von Erziehungspersonen zu honorieren. Die Steuereinnahmen für die Höherbewertung der Kindererziehungszeiten werden unter anderem durch die von der bürgerlichen Opposition so scharf kritisierte Ökosteuern finanziert. Wenn die Union weitere Aufwertungen für Familien umsetzen wolle, müsse sie auch sagen, wo das Geld dafür herkommen solle. Es sei nicht sinnvoll Familienförderung mit GRV-Beitragsmitteln zu betreiben, wie es die CSU fordere, da dann Beamte und Selbstständige von dieser gesamtgesellschaftlichen Aufgabe ausgenommen bleiben. Statt Familienpolitik in die GRV zu verlagern, sei es besser die Beschäftigungschancen von Kindererziehenden zu steigern und durch den Ausbau von Betreuungsangeboten die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern. Die rot-grüne Bundesregierung investiere daher 8,5 Milliarden Euro in den Ausbau der professionellen Kinderbetreuung, denn die *„beste Alterssicherung für Frauen ist, wenn sie genauso wie die Männer Familie und Beruf verbinden können“* (Kühn-Mengel, BT 06.11.03: 6141).

Die FDP steht in dieser Frage eher an der Seite der Bundesregierung. Sie lehnt eine *„Bestrafung kinderloser Bürger, wie sie die CDU/CSU vorgeschlagen hat“* ab, und auch die von der Union gewünschte Verlängerung der Erziehungszeiten von drei auf fünf Jahre findet bei der FDP keine Zustimmung, da *„die heutige Finanzierungsform eben nicht nachhaltig, nicht generationengerecht ist“* (Kolb, BT 11.03.04: 8657). Die FDP fordert hingegen die Einführung einer kapitalgedeckten Kinderrente. Dazu sollen die bisher im Bundeshaushalt für die Finanzierung der Kindererziehungszeiten in der GRV reservierten Mittel umgewidmet werden und zum Ausbau der Kinderkomponente in der privaten Alterssicherung genutzt werden (BT-Drs. 15/2691). Die PDS äußert sich in dieser Frage in entgegengesetzter Richtung. Sie hält die bisherigen Verbesserung der für Frauen in der Rente nicht für ausreichend. Es sei ein *„Skandal“*, dass in der Bundesrepublik immer noch *„2,5 Millionen Frauen mit einer Rente von unter 300 Euro pro Monat“* leben (Lötzsch, 06.11.03: 6146). Die PDS tritt daher dafür ein, Kindererziehungszeiten für jedes Kind, auch für die vor 1992 geborenen, mit drei Entgeltpunkten zu honorieren.

Tabelle 25: Hauptaussagen in den Debatten um Erziehungszeiten und Alterssicherung der Frauen

	SPD	GRÜ	CDU	FDP	PDS
Kindererziehungszeiten					
Honorierung von Erziehungszeiten	Rot-Grün hat die Anrechnung von Erziehungszeiten 2001 verbessert.	Rot-Grün hat die Anrechnung von Erziehungszeiten 2001 verbessert.	Höhere Rentenleistung und Entlastung bei Beiträgen für Eltern.	Einführung einer kapitalgedeckten Kinderrente: Umwidmung von GRV-Zuschüssen zugunsten der privaten Vorsorge.	Kindererziehungszeiten für alle Kinder mit 3 Entgeltpunkten bewerten.
Alterssicherung von Frauen					
Erwerbstätigkeit vs. Familienarbeit	Erwerbstätigkeit ist die beste Alterssicherung.		Rentenbiografien bestehen aus Zeiten der Erwerbsarbeit und der Familienarbeit.		Niedrige Frauenrenten sind skandalös.

Betreuungsmöglichkeiten	Ausbau von Betreuungsmöglichkeiten zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.		Ausbau von Kinderbetreuung hilft Frauen nicht finanziell.		
-------------------------	--	--	---	--	--

Schwankungsreserve/Nachhaltigkeitsrücklage

Die Schwankungsreserve hat den Zweck Schwankungen in der Einnahme- und Ausgabeentwicklung der GRV auszugleichen. Da es aufgrund konjunktureller Schwankungen stets auch zu wechselhaften Einnahmen in der GRV kommt, hält die GRV eine Kapitalreserve vor, um die Auszahlung der Renten auch bei ungünstiger Einnahmenentwicklung gewährleisten zu können. Die rot-grüne Koalition senkt die Untergrenze des vorgehaltenen Kapitalstocks in ihrer Regierungszeit mehrere Male ab. Mit dem „Gesetz zur Bestimmung der Schwankungsreserve in der Rentenversicherung“ vom 20.12.2001 wird der Korridor der Schwankungsreserve auf eine Bandbreite von 0,8 bis 1,2 Monatsausgaben abgesenkt. Zuvor lag der Korridor zwischen 1,0 und 1,5 Monatsausgaben. Mit dem Beitragssatzsicherungsgesetz vom 23. Dezember 2002 senkt die Bundesregierung den Korridor ein weiteres Mal ab, so dass die Schwankungsreserve ab 2003 zwischen 0,5 und 0,7 Monatsausgaben der GRV liegt. Das zweite SGB-VI-Änderungsgesetz senkt die Untergrenze der Reserve schließlich auf 20 Prozent einer Monatsausgabe ab, wobei die Obergrenze der Schwankungsreserve mit dem RV-NHG auf 1,5 Monatsausgaben angehoben wird. Mit dem RV-NHG wird der Mechanismus der Schwankungsreserve außerdem in Nachhaltigkeitsrücklage umbenannt.

Im Regierungslager nehmen die Koalitionsparteien zum Thema Schwankungsreserve unterschiedliche inhaltliche Sprecherpositionen ein. Während die Grünen den Mechanismus für entbehrlich halten, betont die SPD die Wichtigkeit der Reserve, um kurzfristige Liquiditätsschwankungen der GRV ausgleichen zu können (Lotz, BT 24.10.03: 6021). Die Grünen hingegen vertreten den Standpunkt, dass die Liquidität der Rentenversicherung auch anders zu sichern sei, und die Finanzierung der GRV nicht von der Existenz der Schwankungsreserve abhängen. Die Behauptung, dass die Höhe der Schwankungsreserve etwas mit der Finanzierbarkeit der Renten zu tun habe, sei falsch. *„Genauso gut könnten Sie behaupten, die Finanzierbarkeit hänge vom Wetterbericht ab. Das ist eben nicht der Fall. Auch ohne Schwankungsreserve wäre die Auszahlung der Renten über den Bundeshaushalt abgesichert“* (Bender, BT 24.10.03: 6025).

Die Opposition aus CDU/CSU und FDP widerspricht dieser Argumentation. Die Schwankungsreserve sei ein „Sperrriegel“ gegen die Abhängigkeit der Renten von der Staatskasse (Weiß, BT 24.10.03: 6024). Die Forderung der Grünen, den Mechanismus abzuschaffen, sei unverantwortlich und schon die geplante Absenkung der Untergrenze bedeute den *„Anfang vom Ende der finanziellen Eigenständigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung“* (Storm, BT 24.10.03: 6013). Schon im Sommer 2004 würden die Rücklagen der GRV in den beitragschwachen Sommermonaten aufgebraucht sein und vorgezogene Zuschüsse des Bundes notwendig werden. Dann komme *„es zum ersten Mal zur Rente auf Pump“*³⁶ (ebd.). Mit der Absenkung der Schwankungsreserve greife die

³⁶ Diese Prognose bestätigt sich im November 2005 erstmals. Aufgrund ungünstiger konjunktureller Entwicklungen muss die Rentenversicherung einen Kredit von 900 Millionen Euro vom Bund in Anspruch nehmen.

Bundesregierung in die „*eiserne Reserve*“ der GRV (Huber, BR 28.11.03: 448), was dazu führe, dass die RentnerInnen in Zukunft „*ständig um die Sicherheit ihrer Rentenauszahlungen bangen*“ müssten (Stewens, BR 13.02.04: 13). Auch die FDP kritisiert die wiederholte Absenkung der Untergrenze der Schwankungsreserve und geht von der faktischen Abschaffung des Mechanismus aus. Die Anhebung der Obergrenze durch das RV-NHG sei „*Gesetzeslyrik*“, da völlig unklar sei, wo das Geld für die Auffüllung des Kapitalstocks herkommen solle (Kolb, BT 11.03.04: 8656). Für die Sprecher der PDS lassen sich im Textkorpus keine Aussagen zur Schwankungsreserve finden.

Tabelle 26: Hauptaussagen in den Debatten um die Schwankungsreserve

	SPD	GRÜ	CDU	FDP
Bewertung der aktuellen Absenkung	Alternative zur Senkung der Schwankungsreserve wäre ein Beitragsatzanstieg		Regierung plündert die Rentenkassen.	Obergrenze der Reserve ist Gesetzeslyrik.
Generelle Bewertung der Schwankungsreserve	Schwankungsreserve ist wichtiges Element der GRV.	Schwankungsreserve ist nicht nötig.	Schwankungsreserve sichert Eigenständigkeit der GRV	BReg will die Schwankungsreserve faktisch abschaffen.

Renteneintrittsalter und Frühverrentung

Im Diskurs zum Thema Frühverrentungsmöglichkeiten kommt es während der Debatten zum RV-NHG und zu den SGB-VI-Änderungsgesetzen zu einer parteiübergreifenden Diskurskoalition aus Sozialdemokraten, Grünen, Union und FDP. Alle Fraktionen befürworten den Abbau der Frühverrentung durch die Anhebung des Mindestalters für den Bezug von Altersrenten nach Arbeitslosigkeit oder Altersteilzeit. Im RV-NHG ist geplant, das Eintrittsalter für diese Rentenart von 60 auf 63 Jahre anzuheben. Einzig die PDS spricht sich gegen die Anhebung der Altersgrenzen aus.

Ein wichtiges Argument der Bundesregierung ist in diesem Fall, dass die Arbeitgeber die Frühverrentung als Mechanismus verwenden, um ihre Betriebsbelegschaften auf Kosten der Rentenversicherung zu verjüngen (Lotz, BT 12.12.03). Nach Darstellung der Grünen handele es sich bei der Frühverrentung um ein „*Konzept von Norbert Blüm, mit dem er den Großbetrieben ermöglicht hat, die Rationalisierungswellen über die Sozialversicherungen zu finanzieren*“ (Bender, BT 12.12.03: 7288). Auch die FDP sieht in den Möglichkeiten zum früheren Renteneintritt „*eine Subvention weniger zulasten aller Beitragszahler*“, die es zu beenden gelte (Kolb, BT 06.11.03: 6140). Statt in Frühverrentung sollte in Zukunft besser in die Beschäftigungschancen von älteren ArbeitnehmerInnen investiert werden. An dieser Stelle stimmen wiederum alle Fraktionen überein und die Bundesregierung betont, bereits die Rahmenbedingungen für die Beschäftigung älterer ArbeitnehmerInnen verbessert zu haben, die nun von den Unternehmen angenommen werden müssen. Die Bundessozialministerin wirbt dafür, es müsse gemeinsames Anliegen des Bundestages sein, „*dieses Jahrzehnt zu nutzen [...] und über Qualifizierungs- und Fortbildungsangebote sowie über neue Möglichkeiten im Beschäftigungsrecht dafür zu sorgen, dass jeder, der es möchte, bis zum 65. Lebensjahr erwerbstätig sein kann*“ (Schmidt, BT 12.12.03: 7284). Die angesprochenen Elemente finden sich dann auch tatsächlich im 2007 von der Großen Koalition beschlossenen „Gesetz zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen“ (vgl. Kapitel 4.3.5). Parteiüber-

men, um die Dezemberrenten fristgerecht auszuzahlen. Der Kredit kann allerdings schon im Folgemonat zurück gezahlt werden.

greifendes Ziel dieser Reform ist, dass tatsächliche Renteneintrittsalter an das gesetzliche Eintrittsalter anzunähern.

Beim Thema der Zukunft des gesetzlichen Rentenalters unterscheiden sich hingegen die Positionen der Parteien, wobei die Grenzen zwischen Regierungslager und Opposition verwischen. Während die Sozialdemokraten betonen, eine Anhebung des gesetzlichen Eintrittsalters könne erst diskutiert werden, wenn sich die Beschäftigungsquoten Älterer an internationale Standards annähert hätten, weisen die Grünen schon zu diesem Zeitpunkt darauf hin, dass aufgrund der Tatsache, dass die Menschen bei immer besserer Gesundheit immer älter werden, vieles dafür spricht, „dass das gesetzliche Renteneintrittsalter auf längere Sicht angehoben werden muss“ (Bender, BT 12.12.03: 7288). Die Union argumentiert ebenfalls, dass eine Anhebung des Rentenalters unausweichlich sei. Durch die Fixierung der Stellschrauben Beitragssatz und Rentenniveau, müsse das Renteneintrittsalter aufgrund der Pläne der Bundesregierung in Zukunft auf 70 Jahre steigen. Als eigene Zielmarke strebt die CDU hingegen ein Rentenalter von 67 Jahren an, wie es die Herzog-Kommission vorgeschlagen hat. Bestandteil des Vorschlags der Herzog-Kommission ist außerdem die Möglichkeit, für besonders langjährig Versicherte mit 63 Jahren in Rente gehen zu können. Wer 45 Beitragsjahre erreicht habe, solle die Möglichkeit bekommen, abschlagsfrei in den Ruhestand gehen zu können. Die CSU spricht sich hingegen außerhalb der parlamentarischen Beratungen wiederholt gegen die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters aus.

Der Vorschlag der abschlagsfreien Rente für besonders langjährig Versicherte wird von der Bundesregierung als nicht finanzierbar zurück gewiesen. Es wären 10 Milliarden Euro Mehrausgaben oder die Anhebung des Beitragssatzes um drei Prozentpunkte notwendig, um eine solche Leistung zu finanzieren. Der Vorschlag sei populistisch und schlichtweg nicht zu finanzieren (Dreßen, BT 06.11.03: 6145). Nichtsdestotrotz wird das Konzept der abschlagsfreien Rente nach 45 Beitragsjahren im Folgediskurs wiederholt aufgegriffen. Im RV-AGAG der Großen Koalition von 2007 wird zunächst die abschlagsfreie Rente für besonders langjährig Versicherte ab dem 65. Lebensjahr eingeführt. Die Neuauflage der Großen Koalition unter Angela Merkel 2014 senkt das Rentenalter für diese Versicherungsart schließlich – diesmal auf Betreiben der Sozialdemokraten – auf 63 Jahre ab („Rente mit 63“).

Tabelle 27: Hauptaussagen in den Debatten um Frühverrentung und Eintrittsalter

	SPD	GRÜ	CDU	FDP	PDS
Anhebung der Altersgrenzen für die Rente nach Arbeitslosigkeit oder Altersteilzeit	Möglichkeiten zu Frühverrentung müssen reduziert werden.	Möglichkeiten zu Frühverrentung müssen reduziert werden.	Möglichkeiten zu Frühverrentung müssen reduziert werden.	Möglichkeiten zu Frühverrentung müssen reduziert werden.	Die PDS lehnt die Anhebung des Mindestalters von 60 auf 63 Jahre ab.
Wirkung von Frühverrentungsmöglichkeiten	Arbeitgeber nutzen Frühverrentung um Belegschaften auf Kosten der GRV zu verjüngen.	Arbeitgeber nutzen Frühverrentung um Belegschaften auf Kosten der GRV zu verjüngen.		Frühverrentung ist eine Subvention zulasten der Beitragszahler und der GRV.	
Arbeitsmarktchancen von Älteren ArbeitnehmerInnen	Beschäftigungschancen Älterer müssen verbessert werden.	Beschäftigungschancen Älterer müssen verbessert werden.	Beschäftigungschancen Älterer müssen verbessert werden.	Beschäftigungschancen Älterer müssen verbessert werden.	

Tatsächliches Eintrittsalter	Das tatsächliche Eintrittsalter muss dem gesetzlichen angenähert werden.		Das tatsächliche Eintrittsalter muss dem gesetzlichen angenähert werden.	Das tatsächliche Eintrittsalter muss dem gesetzlichen angenähert werden.	
Gesetzliches Eintrittsalter	Erwerbspersonenpotenzial muss stärker ausgeschöpft werden, statt das gesetzliche Eintrittsalter anzuheben.	Gesetzliches Eintrittsalter muss langfristig angehoben werden.	Längere Wochen-/Jahres-/Lebensarbeitszeiten notwendig.	Lebensarbeitszeit kann auch durch Verkürzung der Schulzeit oder frühere Einschulung erreicht werden.	Flexibles Eintrittsalter notwendig, um besonders belastete Beschäftigte früheren Ausstieg zu ermöglichen.

4.3 Das RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz: Der Diskurs von Oktober 2006 bis Juni 2007

4.3.1 Vorlauf: Vorgezogene Neuwahlen und Bildung der Großen Koalition

Die Reform zur Anhebung der Altersgrenzen findet unter veränderten Rahmenbedingungen statt. Der politische Rahmen des Alterssicherungsdiskurses hat sich dahingehend verändert, dass die rot-grüne Koalition nach den vorgezogenen Bundestagswahlen 2005 von einer Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD abgelöst wurde. Nach der verlorenen Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen im Mai 2005, beschließt Kanzler Schröder durch eine unechte Vertrauensfrage Neuwahlen herbei zu führen. Auslöser für das Vorgehen Schröders ist, dass die rot-grüne Bundesregierung durch die Niederlagen bei den Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg ihre letzten eigenen Stimmen im Bundesrat verloren hat. Der Bundesregierung steht daraufhin im Bundesrat eine Oppositionsmehrheit entgegen, die auf fast zwei Drittel angewachsen ist. In einem etwas umstrittenen Verfahren (vgl. Reutter 2005, van Ooyen 2006) werden daher von der SPD Neuwahlen provoziert. Nachdem die Union im anschließenden Wahlkampf lange wie der klare Sieger aussieht, endet die Bundestagswahl 2005 überraschend in einem Patt der großen Volksparteien. Keines der beiden politischen Lager, Schwarz-Gelb und Rot-Grün, kann nach den Wahlen die Mehrheit der Parlamentssitze auf sich vereinen, so dass als einzige Alternative die Bildung einer Großen Koalition bleibt³⁷. Mit der Bildung der Großen Koalition wird „*vorerst das Ende der parteipolitischen Blockstruktur*“ (Seemann/Bukow 2010: 24) aus rot-grünem und schwarz-gelben Lager markiert. Die Bildung einer formellen Großen Koalition folgt auf eine schon länger andauernde Phase einer informellen Großen Koalition, die sich durch eine Reihe von Wahlsiegen der Union auf Länderebene seit 2002 faktisch formiert hat. De facto kann die rot-grüne Koalition seit Mai 2002 wegen der Stärke von CDU und CSU im Bundesrat zustimmungspflichtige Gesetze nur noch in Zusammenarbeit mit der Union beschließen. Die Positionen von CDU und CSU müssen daher fast über den gesamten Regierungszeitraum von Rot-Grün bei der Formulierung von Gesetzesvorschlägen berücksichtigt werden. Die informelle Große Koalition wird nach dem

³⁷ Die weiteren rechnerisch möglichen Koalitionsoptionen, z.B. schwarz-grün-gelb oder rot-grün-gelb, werden nach kurzen Diskussionen als nicht praktikabel ausgeschlossen. Ein rot-rot-grünes Bündnis unter Einbeziehung der für die Wahl erstmals zusammengeschlossenen PDS und WASG, kommt aus inhaltlichen Gründen, aber vor allem auch aufgrund persönlicher Konflikte zwischen dem Spitzenpersonal 2005 noch nicht in Frage (Seemann/Bukow 2010: 23f.).

Ausscheiden der Grünen aus der Bundesregierung nach der Bundestagswahl 2005 unter der Leitung von Angela Merkel formalisiert.

Die wirtschaftliche Rahmenlage entspannt sich Mitte der 2000er Jahre in Deutschland, so dass die Politik der Großen Koalition unter gänzlich anderen Vorzeichen stattfinden kann, als die Politik der Vorgängerregierung. Bis zum Beginn der Finanzkrise im Sommer 2008 kann die Große Koalition in einem sehr günstigen gesamtwirtschaftlichen Umfeld mit hohem Wirtschaftswachstum, abnehmenden Arbeitslosenzahlen sowie steigenden Sozialversicherungs- und Steuereinnahmen agieren. Der rentenpolitische Diskurs findet daher unter sehr günstigen volkswirtschaftlichen Voraussetzungen statt, wobei die langfristigen demografischen Trends unverändert wirksam bleiben. Die rentenpolitische Diskussion während der Regierungszeit der Großen Koalition kann als kontinuierliche Fortsetzung des Reformdiskurses unter Rot-Grün beschrieben werden. Die großen Linien der Argumentation knüpfen unmittelbar an die Debatten der vorherigen Reformen an, und so bleibt auch unter der Großen Koalition das Thema des demografischen Wandels das alles beherrschende Großthema, das die Reformbemühungen der Politik leitet. Der Systemerhalt der GRV unter veränderten Rahmenbedingungen bleibt für die Politik die grundlegende Argumentationslinie, der die Leistungsseite des Systems untergeordnet bleibt. Weiterhin ist die Stabilisierung des Beitragsatzes neben der langfristigen Finanzierbarkeit des Systems das zentrale Politikziel, während die Frage nach dem Leistungsniveau der GRV in der Argumentation im Vergleich zu den vorangegangenen Debatten sogar noch an Bedeutung verliert.

Die Anhebung des Renteneintrittsalters kann als kontinuierliche Fortsetzung der rot-grünen Reformpolitik unter der Großen Koalition verstanden werden. Schon in den Koalitionsverhandlungen einigen sich die UnterhändlerInnen darauf, dass das gesetzliche Rentenalter bis zum Jahr 2035 schrittweise auf 67 Jahre angehoben werden soll. Die steigende Lebenserwartung und die damit einhergehende längere Rentenbezugszeit werden im Koalitionsvertrag als Hauptbegründung für die Notwendigkeit der Anhebung genannt. Die daraus resultierenden Mehrausgaben für die GRV sollen *„in einem ausgewogenen Verhältnis von Jung und Alt, von den Rentnern und Rentnerinnen sowie von Beitrags- und Steuerzahlern und -zahlerinnen gemeinsam“* getragen werden (CDU/CSU/SPD 2005: 96). Im Januar 2006 startet Franz Müntefering, der im Kabinett Merkel I als Arbeits- und Sozialminister fungiert, einen Vorstoß, um die Anhebung des Rentenalters schneller als im Koalitionsvertrag geplant umzusetzen. Statt die Anhebung bis 2035 umzusetzen, könne die Anhebung auch schon bis 2029 oder sogar bis 2023 erfolgen. In der Koalition sorgt der Minister damit für einige Unruhe. Während die Sozialdemokraten von einem Alleingang Münteferings sprechen, verweist Horst Seehofer im Verbund mit den Gewerkschaften und Sozialverbänden darauf, dass erst die beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen stimmen müssten, bevor die Anhebung erfolgen könne. Zustimmung findet Müntefering dagegen auf Seiten der CDU. Es sei zu begrüßen, wenn *„ein von der Koalition und allen Fachleuten als richtig und notwendig erkannt Ziel schneller“* angesteuert werde (Koch, SZ 30.01.06). Nur wenige Tage nach Münteferings Initiative einigt sich das Bundeskabinett am 1. Februar 2006 darauf, die Anhebung des Renteneintrittsalters um sechs Jahre vorzuziehen. Mit dem Verfahren der schrittweisen Anhebung der Altersgrenze greift die Koalition dabei einen Vorschlag der Rürup-Kommission auf, der in der rot-grünen Vorgängerregierung noch keine Mehrheit finden konnte. Die Rürup-Kommission hatte 2003 vor-

geschlagen, die Anhebung des Renteneintrittsalters über einen Zeitraum von 24 Jahren mit Beginn ab 2011 zu strecken (Rürup-Kommission 2003: 83). Dieser Vorschlag wird von der Großen Koalition etwas modifiziert, so dass die Anhebung erst 2012 beginnt und im Jahr 2029 abgeschlossen sein wird.

Die Bundesregierung greift in ihrer Argumentation die bekannten Aussagen des demografischen Diskurses auf und bekräftigt, dass die Anhebung des Renteneintrittsalters eine unvermeidliche Folge der gestiegenen Lebenserwartung sein müsse. Der Bundesarbeitsminister bricht dabei die Auswirkungen des demografischen Wandels auf ein einzelnes Element, die gesunkene Lebensarbeitszeit bei steigender Lebenserwartung herunter. Müntefering betont, die „*Volksschule Sauerland*“ würde ausreichen zu erkennen, dass die ungünstige Entwicklung dieses Verhältnisses die Politik zum Handeln zwingt (Müntefering, General Anzeiger 05.04.05). Zum Problem der gesunkenen Lebensarbeitszeit kommt das zunehmende Missverhältnis zwischen RentnerInnen und BeitragszahlerInnen hinzu. Durch die abnehmenden Geburtenzahlen steht einer zunehmenden Zahl an LeistungsempfängerInnen eine kleiner werdende Zahl an BeitragszahlerInnen entgegen. Aufgrund der zurückliegenden Reformen ist der Handlungsspielraum der Politik eingegrenzt, da sowohl für den Beitragssatz als auch für das Rentenniveau langfristig gültige Zielwerte formuliert wurden. Diese Stellschrauben wurden im bisherigen Reformprozess fixiert, so dass nur die Stellschraube des Renteneintrittsalters als veränderbare Variable bleibt.

Der Diskurs zur Entwicklung des Beitragssatzes wird durch den im Koalitionsvertrag vereinbarten Plan der moderaten Beitragssatzanhebung dominiert. Während der Verhandlungen zum Koalitionsvertrag beschließen die Verhandlungspartner von Union und SPD, die Sozialversicherungsbeiträge unter die 40-Prozentmarke zu senken. Zu diesem Zweck soll der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung um zwei Prozent gesenkt werden, wodurch sich Spielräume ergeben, den Rentenbeitragssatz zur Stabilisierung der GRV von 19,5 auf 19,9 Prozent anzuheben (CDU/CSU/SPD 2005: 28). Die Bundesregierung bewegt sich damit im Rahmen des von den Vorgängerregierungen eingeschlagenen Pfades der Beitragssatzstabilität, der vorsieht, den Beitragssatz bis 2020 nicht über 20 Prozent steigen zu lassen. Aufgrund der günstigen wirtschaftlichen Entwicklung und der Überschüsse bei den Sozialversicherungen gerät die geplante Beitragssatzanhebung jedoch in die Kritik. Grüne und FDP plädieren dafür, die durch das Wirtschaftswachstum freigewordenen finanziellen Spielräume zu nutzen und den Rentenbeitrag weniger als geplant auf nur 19,7 Prozent anzuheben.

Die Regierung hält hingegen an ihrem Vorhaben fest und präsentiert Anfang November 2006 einen Gesetzentwurf, der die Anhebung des Beitragssatzes auf 19,9 Prozent vorsieht. Der Gesetzentwurf wird am 10. November in erster Lesung im Bundestag beraten, wobei die Sprecher der Großen Koalition argumentieren, eine geringere Beitragssatzsteigerung sei aktuell zwar möglich, würde aber in den Folgejahren umso höhere Beitragssatzanpassungen nach sich ziehen. Der Beitragssatz würde dann schon 2008 über die anvisierte 20-Prozentmarke steigen. Ein solcher Zickzackkurs sei Gift für die Konjunktur, da die Unternehmen Planungssicherheit bei der Kalkulation ihrer Sozialbeiträge benötigten. Die Opposition aus FDP und Grünen argumentiert dem entgegengesetzt, dass eine unnötig hohe Beitragssatzanhebung die Konjunktur gefährde und es nicht zu

rechtfertigen sei, die Sanierung des Bundeshaushaltes auf Kosten der BeitragszahlerInnen zu erreichen. Die PDS hingegen betont, dass die Frage des Beitragssatzes für die meisten Menschen nebensächlich sei, solange sie ein angemessenes Leistungsniveau erwarten könnten. Damit ist die PDS weiterhin die einzige Partei, die versucht, das vorherrschende Primat der Beitragsstabilität in Frage zu stellen, und dafür wirbt, zur ausgabenorientierten Einnahmepolitik in der Rentenversicherung zurückzukehren. Alle anderen Parteien stehen weiterhin für die Zielsetzung ein, den Beitragssatz möglichst gering zu halten und dafür Abstiche bei der Lebensstandardsicherung in Kauf zu nehmen. Der Systemdiskurs ist zu diesem Zeitpunkt entschieden, so dass keine Partei diese Frage neu thematisiert und ihre Sprecherposition verändern würde. Alle Parteien mit Ausnahme der PDS befürworten den eingeschlagenen Reformpfad im Grundsatz und räumen System- und Beitragssatzstabilität den Vorrang vor dem Leistungsniveau ein. Im Vergleich mit der Debatte um die Anhebung des Rentenalters und der Beschäftigungschancen Älterer nimmt der Beitragssatzdiskurs unter der Großen Koalition recht wenig Raum ein und so wird die Anhebung des GRV-Beitrags am 30. November 2006 mit den Stimmen der Regierungskoalition nach kurzer Debatte beschlossen. Die mediale Aufmerksamkeit hat sich zu diesem Zeitpunkt bereits voll auf den Altersgrenzendiskurs verlagert und auch die außerparlamentarischen Akteure widmen diesem Thema ihr volles Engagement.

Tabelle 28: Chronologie des Beitragsgesetzes 2007

07.11.2006	Gesetzentwurf der Regierungsfractionen	BT-Drs. 16/3268
10.11.2006	Bundestag 1. Beratung	BT-PP. 16/64
20.11.2006	Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales	Ausschussdrucksache 16(11)456
30.11.2006	Bundestag 2./3. Beratung	BT-PP. 16/70
08.12.2006	Bundesrat, Unterrichtung über Gesetzesbeschluss	BR-Drs. 878/06
15.12.2006	Bundesratsbeschluss: kein Antrag auf Einberufung des Vermittlungsausschusses	BR-PP. 829, BR-Drs. 878/06(B)
27.12.2006	Verkündung im Bundesgesetzblatt	Bundesgesetzblatt Teil I 2006 Nr. 64 27.12.2006 S. 3286

Der Diskurs zur Anhebung des Rentenalters gewinnt schon im Rahmen der Koalitionsverhandlungen stark an Aufmerksamkeit. Nachdem die Sozialdemokraten sich während der rot-grünen Regierungszeit und während des Wahlkampfes noch eindeutig gegen eine solche Anhebung ausgesprochen haben, bewegt sich die SPD während der Koalitionsverhandlungen auf die Position der Union zu. Besonders der designierte Arbeitsminister Müntefering macht sich schon früh für die Anhebung des Renteneintrittsalters stark und trifft damit bei der Union auf positive Resonanz (SZ 29.10.05). Die Ankündigung das Rentenalter schrittweise auf 67 Jahre anheben zu wollen, stößt in der Öffentlichkeit hingegen auf ein geteiltes Echo, das den erwartbaren Sprecherpositionen entspricht. Während die Gewerkschaften und Sozialverbände die Anhebung von Beginn an scharf als verkappte Rentenkürzung kritisieren, sprechen sich die Arbeitgeberverbände klar für die Reform aus und fordern sogar einen noch früheren Start der Altersgrenzenanhebung (Hundt, SZ 20.03.06). Einigen besonders reformorientierten Akteuren aus der Wissenschaft sowie der CDU-Mittelstandsvereinigung gehen die Pläne ebenfalls nicht weit genug. Nach Meinung der Wirtschaftswissenschaftler Raffelhüschen und Miegel sowie des CDU-Mittelstandsvorsitzenden Schlarmann werden die Probleme der GRV mit den Plänen der Großen Koalition nur in die Zukunft

verschoben, da dem Konzept „die Rentenkürzung, die es eigentlich geben müsste“ fehle (Schlarmann, SZ 20.02.06).

Während die Befürworter der Rente mit 67 auf die Unausweichlichkeit der Anhebung verweisen, konzentriert sich die Argumentationsstrategie der Gewerkschaften und Sozialverbände von Beginn an auf die Verteilungsprobleme, die sich aus der Anhebung des Rentenalters ergeben. In einer groß angelegten Kampagne verweisen besonders die VertreterInnen des DGB immer wieder darauf, dass die Anhebung des Rentenalters einer verkappten Rentenkürzung gleichkomme, da das tatsächliche Renteneintrittsalter schon heute weit unter dem gesetzlichen Renteneintrittsalter liege (Engelen-Kefer, SZ 02.02.06). Statt mit 65 gingen die Menschen im Durchschnitt mit 60,7 Jahren in Rente (Engelen-Kefer, SZ 03.02.06) so dass die Anhebung des Rentenalters lediglich die Lücke zwischen Erwerbstätigkeit und Renteneintritt vergrößere. Mitte April 2006 formiert sich das sogenannte Rentennetzwerk als Zusammenschluss aus DGB und verschiedenen Sozialverbänden, das die Argumentation der Reformgegner in einem Eckpunktepapier exemplarisch zusammenfasst. Die Anhebung des Renteneintrittsalters bedeute für all diejenigen ArbeitnehmerInnen eine Rentenkürzung, die es nicht schaffen bis 67 im Erwerbsleben zu verbleiben. Da die Chance, aus dem aktiven Erwerbsleben in den Ruhestand überzutreten, stark mit der sozialen Lage der Versicherten korrespondiere, stelle die Anhebung des Rentenalters vor allem eine Rentenkürzung für die unteren sozialen Schichten dar. Statt an den Symptomen der Finanzierungskrise der GRV herumzukurieren, sollte daher absolute Priorität auf die Verbesserung der Lage am Arbeitsmarkt und dort vor allem auf der Schaffung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung gesetzt werden (Rentennetzwerk 2006). Diese Botschaft wird von den Gewerkschaften während des gesamten Reformdiskurses aufrecht erhalten und im Rahmen vieler Protestveranstaltungen stetig aktualisiert. Beginnend mit den 1.-Mai-Kundgebungen, über verschiedene Gewerkschaftskongresse bis zu den Aktionstagen und Demonstrationen im Herbst 2006 versuchen die Sprecher der Gewerkschaften konstant die Verteilungsfrage zu thematisieren, ohne damit jedoch auf die entscheidende politische Resonanz zu stoßen. Obwohl die prognostizierten Verteilungswirkungen der Reform rückblickend wissenschaftlich bestätigt werden (Gasche 2011, vgl. Bäcker et al. 2011)³⁸, können sich die Gewerkschaften und Sozialverbände mit ihrer Argumentation 2006 und 2007 nicht gegen das Notwendigkeitsparadigma der Großen Koalition durchsetzen.

4.3.2 Parlamentarischer Prozesses

Der parlamentarische Prozess zum AGAG beginnt mit der Verabschiedung des Gesetzentwurfs durch den Koalitionsausschuss Ende November 2006. Zwei Wochen später findet die erste Lesung des Gesetzentwurfs im Bundestag statt, in der die Parteien die zuvor öffentlich eingenommenen Sprecherpositionen im parlamentarischen Diskurs reproduzieren. Wie schon im öffentlichen Alterssicherungsdiskurs zuvor, gruppieren sich die Sprecher entlang der Deutungslinien Notwendigkeit vs. Verteilungsproblematik. Die Große Koalition in Verbund mit den Grünen argumentiert mit der Unvermeidbarkeit der Altersgrenzenanhebung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, wohingegen PDS und FDP auf die rentenkürzende Wirkung der Reform, bei marginaler

³⁸ „Im Durchschnitt ist [...] von einer Reduktion der Rentensumme auszugehen, weshalb die Rentenversicherung durch die Rente mit 67 weniger Rentenausgaben hat“ (Gasche 2011: 60).

Entlastungswirkung für den Beitragssatz, verweisen. Die FDP hat sich auf ihrem Parteitag im Mai 2006 auf Betreiben von Parteichef Westerwelle gegen die Anhebung des Rentenalters ausgesprochen und stattdessen ein eigenes Konzept zum flexiblen Renteneintritt ab 60 Jahren erarbeitet. Die Grünen wiederum vertreten eine ambivalente Position, da sie die Anhebung des Rentenalters im Grunde befürworten, das Konzept der Großen Koalition aber dennoch ablehnen wollen. Als Begründung für ihre Ablehnung dient den Grünen die Ausnahme für besonders langjährig Versicherten, die es Versicherten mit 45 Beitragsjahren ermöglicht, auch weiterhin mit 65 Jahren in Rente zu gehen.

Der parlamentarische Prozess zum AGAG wird von heftigen Auseinandersetzungen der Regierung mit den Gewerkschaften begleitet. Während der DGB im Herbst 2006 mit einem Aktionstag gegen das geplante Gesetz mobilisiert hat, verschärft die IG Metall im Januar 2007 den Kurs und ruft ihre Mitglieder zu massiven Aktionen in den Betrieben auf (Peters, FAZ 16.01.07). Während einer zweiwöchigen Protestkampagne demonstrieren an vielen Orten Beschäftigte der Metallindustrie während ihrer Arbeitszeit gegen die Reform, was die Arbeitgeberverbände als politische Streiks missbilligen. Nach Ansicht der Arbeitgeber seien Proteste während der Arbeitszeit rechtswidrig und dienten einzig dem Ziel, *„den demokratisch legitimierten Gesetzgeber auf Kosten der Betriebe zu nötigen“* (Hundt, FAZ 17.01.07). Ungeachtet der Proteste schließt Arbeitsminister Müntefering jedoch Änderungen am Gesetzentwurf aus, und auch SPD-Fraktionschef Struck verweist ein weiteres Mal *„aus demografischen und finanziellen Gründen“* auf die Notwendigkeit der Altersgrenzanhebung (Struck, FAZ 31.01.07). Die Entfremdung zwischen Gewerkschaften und SPD geht damit weiter, wie auch in den Stellungnahmen der Sachverständigen zum RV-AGAG ersichtlich wird.

Begleitet von fortgesetzten Gewerkschaftsprotesten findet die Anhörung zum RV-AGAG am 26. Februar 2007 im Ausschuss für Arbeit und Soziales statt. Die Abgeordneten der Regierungsfractionen verfolgen in der Anhörung die Strategie, sich von den geladenen Sachverständigen die Notwendigkeit der Altersgrenzanpassung bestätigen zu lassen. Nachdem in den vergangenen Reformen exakte Beitragssatz- und Rentenniveauezie festgelegt wurden, bleiben als Stellschrauben nur das Renteneintrittsalter und die Steuerzuschüsse übrig, um auf die Finanzlage der GRV einwirken zu können. Die Erhöhung der Bundeszuschüsse als Alternative wird von den Vertretern der DRV unter Verweis auf die Probleme diesbezüglich in der Vergangenheit abgelehnt. Die steigenden Steuerzuschüsse zum System seien ein Mitauslöser für den Paradigmenwechsel in der Alterssicherung gewesen. Diese Debatten müssten nun nicht wiederholt werden. Die Anhebung des Rentenalters sei hingegen die *„richtige und systematische Antwort“* auf die Alterung der Gesellschaft, wobei allerdings zu berücksichtigen sei, dass die zusätzlich kalkulierten Beitragszahlungen nur eintreffen, wenn auch tatsächlich Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere ArbeitnehmerInnen vorhanden sind (Rürup, BT 24.02.06: 597). Während die meisten Sachverständigen die Regierungsposition stützen, sprechen sich der DGB und die Sachverständigen der Sozialverbände in der Anhörung klar gegen die Altersgrenzanhebung aus. Die Arbeitsmarktlage sei nicht stabil genug, um die Ausweitung des Arbeitskräfteangebots aufnehmen zu können. Da die Arbeitslosigkeit nur langsam zurückgehe, könne Jüngeren der Zugang zum Arbeitsmarkt durch den längeren Verbleib der Älteren erschwert werden. Auf der anderen Seite bedeute die Altersgrenzanhebung für

viele Ältere eine Vergrößerung der Lücke zwischen Berufsaustritt und Renteneintritt, da schon heute circa 70 Prozent der Rentenübergänge aus Arbeitslosigkeit, der Freistellungsphase der Altersteilzeit, aus Krankengeldbezug oder aus der „stillen Reserve“ erfolge (DGB, BT-Drs. 16/4583: 11). Neben DGB und Sozialverbänden spricht sich nur der von der Linkspartei nominierte Sachverständige Gerntke grundsätzlich gegen die Anhebung der Altersgrenzen aus. Gerntke verweist in seiner Stellungnahme darauf, dass die Belastungen des demografischen Wandels auch durch die Produktivitätsentwicklung kompensierbar wären. Die Bundesregierung sollte daher ihre Fixierung auf den Beitragssatz aufgeben und wieder die Sozialsicherungsziele in den Mittelpunkt der Debatte rücken (Gerntke, BT 24.02.07: 603).

Ungeachtet der Kritik von Gewerkschaften und Sozialverbänden beschließt der Bundestag am 9. März 2007 das RV-AGAG mit den Stimmen der Großen Koalition. In der Debatte betonten Arbeitsminister Müntefering und die SprecherInnen von Union und SPD ein weiteres Mal die Unausweichlichkeit der Altersgrenzenanhebung. Aus Verantwortung für die kommenden Generationen müsse die Rentenversicherung zukunftsfest gemacht und an die Veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden. Die Initiative 50plus schaffe die Voraussetzungen, dass Ältere nicht Arbeitslos werden und Arbeitslose bessere Chancen auf Beschäftigung bekommen. Die Opposition widerspricht dem und lehnt den Gesetzentwurf geschlossen ab. Die Anhebung des Rentenalters sei eine Rentenkürzung und bringe darüber hinaus kaum Entlastung. Die geplanten Ausnahmen seien verfassungsrechtlich bedenklich und fast von allen Sachverständigen in der Anhörung abgelehnt worden. Die Initiative 50plus sei völlig unzureichend und nur auf 100.000 Menschen ausgelegt, obwohl in der Gruppe der über 55 Jährigen mehr als eine Millionen Menschen arbeitslos seien. Wie die Opposition sehen auch viele sozialdemokratische Abgeordnete die Anhebung der Altersgrenzen vor dem Hintergrund der Arbeitsmarktlage kritisch. Elf Abgeordnete stimmen gegen das Gesetz, vier weitere enthalten sich. Außerdem geben weitere 26 Abgeordnete der SPD persönliche Erklärungen zu ihrem Abstimmungsverhalten ab.

Tabelle 29: Chronologie des RV-AGAG

12.12.2006	Gesetzentwurf Fraktionen	BT-Drs. 16/3794
14.12.2006	Bundestag 1. Beratung	BT-PP. 16/73
05.01.2007	Gesetzentwurf der Bundesregierung, BMAS	BR-Drs. 2/07
16.02.2007	Bundesrat 1. Durchgang -> Stellungnahme des Bundesrates	BR-PP. 830
23.02.2007	Gesetzentwurf der Bundesregierung, BMAS	BT-Drs. 16/4372
26.02.2007	Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales	BT-PP. 16/40
01.03.2007	Bundestag 1. Beratung	BT-PP. 16/82
09.03.2007	Bundestag 2./3. Beratung	BT-PP. 16/86
29.03.2007	BR Plenarantrag NRW	BR-Drs. 157/1/07
30.03.2007	Bundesrat 2. Durchgang -> Zustimmungsbeschluss	BR-PP. 832
30.04.2007	Verkündung im Bundesgesetzblatt	Bundesgesetzblatt Teil I 2007 Nr. 16 30.04.2007 S. 554

4.3.3 Positionale Dualität I: Transformationsbefürworter vs. Transformationsgegner

Auch nach dem Regierungswechsel von der rot-grünen Koalition zur Großen Koalition bleiben die grundsätzlichen Deutungsmuster und Diskurskoalitionen stabil. Nach wie vor wird die Systemtransformation von fünf der sechs Bundestagsparteien befürwortet. Lediglich die neuformierte Linkspartei steht dem Gesamtkonzept der neuen deutschen Alterssicherungspolitik weiterhin kritisch gegenüber und besetzt die Sprecherposition der Transformationsgegner.

Gemeinsame Situationsdeutungen der Transformationsbefürworter

Das Lager der prinzipiellen Transformationsbefürworter bleibt über die gesamten 2000er Jahre stabil. Alle im Parlament vertretenen Parteien, mit Ausnahme der Linkspartei, vertreten das Deutungsmuster der Notwendigkeit systemtransformierender Reformen. Der demografische Wandel und die Auswirkungen der Globalisierung bedrohen den Bestand des Rentensystems im Allgemeinen und machen eine Anpassung des Systems an die gewandelten Rahmenbedingungen unumgänglich. Nachdem mit der 2001er Reform der Umbau des Rentensystems zu einem Mehrsäulenmodell vollzogen und ein langfristiges Beitragssatzziel fixiert wurde, konzentrierte sich die 2004er Reform auf die Absenkung des Rentenniveaus durch die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors. Aufgrund der dämpfenden Wirkung des Faktors steigen die Renten in Zukunft langsamer an und reagieren auf die Veränderung des Rentnerquotienten. Gleichzeitig wird ein neues Mindestrentenniveau definiert, das bis 2030 ein Nettoniveau von 43 Prozent vor Steuern garantieren soll. Somit sind sowohl für den Beitragssatz als auch für das Rentenniveau Zielwerte definiert, wodurch nur noch das Rentenalter als weitere Stellschraube zur Systemstabilisierung variabel bleibt. Theoretisch bliebe auch die Möglichkeit weiterer Steuerzuschüsse oder der komplette Umbau des Systems hin zu einem steuerfinanzierten Grundrentenmodell. Dieses Konzept spielt allerdings anders als noch 2004 im Rentendiskurs 2007 keine Rolle mehr. Die Sozialdemokraten haben sich schon 2004 für die Wahrung der GRV als Kern des Sicherungssystems ausgesprochen und auch bei der Union findet der Plan eines radikalen Systemumbaus kaum noch Fürsprecher. Weder im Wahlkampf, noch in den Verhandlungen zum Koalitionsvertrag wird eine weitere Transformation der GRV zu einer steuerfinanzierten Basissicherung von der Union thematisiert.

Zwischen den Regierungspartnern und den Oppositionsfraktionen von FDP und Grünen herrscht auch 2006 und 2007 Einigkeit über die weitere Reformbedürftigkeit des Systems. Die Zukunftsfähigkeit des Systems ist nach wie vor durch den demografischen Wandel bedroht, da immer mehr RentnerInnen von immer weniger BeitragszahlerInnen finanziert werden müssen. In den 1960er Jahren *„kamen auf einen Rentner acht Personen im Erwerbsalter. Heute sind es 3,2 Personen“* (Müntefering, BT 09.03.07: 8662). Die ungünstige Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials drücke den Beitragssatz nach oben. Ein Anstieg über 20 Prozent müsse aber unbedingt verhindert werden, um den wirtschaftlichen Aufschwung nicht zu gefährden. Lohnnebenkosten müssen stattdessen abgebaut werden, um Wirtschaftswachstum und die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen zu ermöglichen. Zwar sei es zu begrüßen, dass die Lebenserwartung immer weiter steige, jedoch müsse die Lebensarbeitszeit sich dementsprechend mit entwickeln. Zurzeit werden die Menschen in Deutschland immer älter, arbeiten immer kürzer und beziehen gleichzeitig länger Rente (Andres, BR 12.02.07: 52). Früher haben die Menschen 48 Stunden in der Woche gearbeitet

und haben 10 Jahre Rente bezogen, heute haben wir die 35 Stundenwoche und beziehen 17 Jahre lang Rente (Müntefering, BT 09.03.07: 8662). Für diese Entwicklung seien die gestiegene Lebenserwartung und die geringen Geburtenraten, aber auch verlängerte Ausbildungszeiten und Frühverrentungsprogramme verantwortlich. Diese Last könne in Zukunft nicht mehr geschultert werden, daher müsse mit der Anhebung des Rentenalters gegengesteuert werden.

Auch auf Seiten der bürgerlichen Opposition wird die Notwendigkeit der Altersgrenzenanhebung anerkannt. Die Grünen vertreten dabei die gleiche Deutung wie die Bundesregierung: Der Geburtenrückgang in Verbindung mit der steigenden Lebenserwartung und der sich abzeichnende Fachkräftemangel liefere starke Argumente für die Anhebung des Rentenalters (Schewe-Gerigk, BT 14.12.06: 7244). Der Generationenvertrag gerate zunehmend aus dem Lot, wenn im Jahr 2030 acht Millionen (potenzielle) ArbeitnehmerInnen weniger in Deutschland leben würden und sich das Verhältnis zwischen BeitragszahlerInnen und RentnerInnen auf ein Verhältnis von 1:1 zubeuge. Die Zeiten, *„in denen man den Menschen vorgaukeln konnte, die Rente sei sicher“* seien vorbei (Schewe-Gerigk, BT 09.03.07: 8671). Auch die FDP bestätigt die grundsätzliche Reformbedürftigkeit der Altersgrenzenregelung. Die steigende Lebenserwartung und die damit verbundene längere Rentenbezugszeit würden eine große Herausforderung für das GRV-System darstellen. Es sei daher ein *„Paradigmenwechsel“* bei der Gestaltung des Altersübergangs notwendig. Statt dem möglichst frühen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben müsse *„eine möglichst lange Teilhabe am Erwerbsleben zum neuen Leitbild werden“* (Kolb, BT 09.03.07: 8664). Die FDP setze dabei allerdings anders als die Bundesregierung auf Freiwilligkeit, und lehne den Gesetzentwurf zum RV-AGAG daher ab. Die Lebensarbeitszeit sei zu erhöhen, dies *„kann aber nicht durch eine verordnete Rente mit 67 über die Köpfe der Versicherten hinweg geschehen. Vielmehr müssen Möglichkeiten zum Beschäftigungsaufbau im Alter durch geeignete Rahmenbedingungen und Anreize geschaffen werden“* (Rohde, BT 09.03.07: 8675). Notwendig sei ein flexibles Konzept, mit dem die Menschen ihren Renteneintritt ab dem 60. Lebensjahr selbst bestimmen können (BT-Drs. 16/4583: 19f.).

Die Argumentation der Transformationsgegner

Die Sprecherposition der grundsätzlichen Transformationsgegner wird wie zu den vorherigen Untersuchungszeitpunkten allein von der PDS bzw. von der neuen Linkspartei eingenommen. Während die FDP einen etwas ambivalenten Standpunkt einnimmt und einerseits die Rente mit 67 ablehnt, grundsätzlich aber die Verlängerung der Lebensarbeitszeit für notwendig erachtet, bietet die Linkspartei eine tatsächliche Alternativdeutung: nicht der demografische Wandel sei für die Probleme der GRV verantwortlich, sondern die Entwicklung am Arbeitsmarkt belaste die Rentenfinanzen. Mit dieser Deutung bestätigt die Linkspartei ihre Argumentation von 2001 und 2004 und führt aus, dass es bei der Rentenfinanzierung gar nicht auf die Alterszusammensetzung der Bevölkerung ankomme. *„Wie viele Menschen über 65 Jahre alt sind, ist [...] nicht die entscheidende Frage. Die entscheidende Frage ist die der Produktivität der Menschen“* (Gysi, BT 14.12.06: 7242). In den letzten hundert Jahren sei die Lebenserwartung um 30 Jahre gestiegen, ohne dass das Renteneintrittsalter verändert werden musste. Daher ist es schwer nachzuvollziehen, dass ein weiterer Anstieg der Lebenserwartung um nicht einmal sechs Jahre bis 2050 eine Anhebung des Rentenalters um zwei Jahre nach sich ziehen müsse.

Die Löcher in den Rentenfinanzen hätten also nichts mit der Altersstruktur der Bevölkerung zu tun, sondern seien das Ergebnis von hoher Arbeitslosigkeit und eines Rückgangs der Lohnquote. Arbeitslose könnten keine Beiträge zahlen und geringere Löhne bedeuteten geringere Beitragszahlungen. Dazu komme, dass der GRV die Kosten der Wiedervereinigung aufgelastet wurden, anstatt die Angleichung der Rentensysteme über Steuermittel finanziert zu haben (ebd.). Die Rentenfinanzen würden sich aber trotzdem auch ohne Altersgrenzenanhebung stabilisieren lassen, da sich die Produktivität der Arbeit bis 2050 mehr als verdoppeln werde. Während ArbeitnehmerInnen heute Waren und Dienstleistungen im Wert von 40 Euro produzierten, werde sich dieser Wert bis 2050 voraussichtlich auf 100 Euro erhöhen. Damit lasse „*sich ein steigender Rentenaufwand [...] doch locker finanzieren*“ (Schui, BT 09.03.07: 8683). Eine wirkliche Strukturreform sollte hingegen alle Erwerbstätigen und alle Einkommensarten in die GRV einbeziehen, die Beitragsbemessungsgrenze abschaffen und die Sozialversicherungsbeiträge durch eine Wertschöpfungsabgabe ersetzen. Alternativ sollte auch über eine Rentenobergrenze wie in der Schweiz nachgedacht werden (Gysi, BT 14.12.06).

4.3.4 Positionale Dualität II: Regierung vs. Opposition

Nach der Bundestagswahl 2005 wird die rot-grüne Koalition von einer Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD abgelöst. Beide Regierungsfractionen sind fast gleich stark und stellen zusammen über 70 Prozent der Abgeordneten. Die FDP wird stärkste Oppositionspartei, die PDS schafft als neuformierte Linkspartei den Wiedereinzug ins Parlament in Fraktionsstärke und die Grünen stellen nach leichten Verlusten die kleinste Bundestagsfraktion. Durch die veränderte Regierungskonstellation ändert sich das taktisch-rhetorische Argumentationsverhalten der Diskursakteure. Durch die Dominanz der Regierungsparteien tritt die Konsenssuche zwischen Regierung und Opposition in den Hintergrund und das Argument der Blockade über den Bundesrat fällt komplett weg. Durch die Weiterbeteiligung der SPD an der Regierung tritt außerdem die Argumentationsfigur der Kritik an der alten Bundesregierung in den Hintergrund. Durch die fehlende Konkurrenz zwischen den großen Volksparteien kommt es außerdem zu einer Versachlichung des Diskurses, d.h. die Debatten zum RV-AGAG werden sehr viel weniger polemisch geführt als die Debatten zum RV-NHG. Aufgrund der programmatischen Spannbreite zwischen den Oppositionsparteien kommt es zu keiner einheitlichen Argumentationsstrategie des Oppositionslagers. Während die Sprecherposition *Regierung* quantitativ klar dominiert und auch inhaltlich sehr geschlossen ist, ist die Sprecherposition *Opposition* in sich gespalten und daher weniger durchsetzungsfähig.

Das Argumentationsverhalten der Akteure der Sprecherposition *Regierung*

Die Argumentation der Union

Für die Union ist das Ergebnis der Bundestagswahl 2005 eine herbe Enttäuschung. Sah sie während des Wahlkampfes lange Zeit wie der klare Sieger aus, konnte sie am Wahltag nur einige tausend Stimmen mehr erringen als die Sozialdemokraten. Lag die Union in Wahlumfragen zwischenzeitlich bis zu 25 Prozent vor der SPD, so beträgt der Abstand am Wahlabend gerade noch ein Prozent zwischen Union und SPD (Niedermeyer 2007: 26). Noch nie hatte eine Partei im Wahlkampf jemals einen so großen Vorsprung verspielt (Egle/Zohlhöfer 2010: 13). Nichtsdestotrotz

stellen CDU und CSU mit 226 die größte Fraktion im 16. Deutschen Bundestag, wobei 46 Sitze auf die CSU entfallen.

Programmatisch verabschiedet sich die CDU unter Kanzlerin Merkel nach der Wahl recht schnell von den liberalen Beschlüssen ihres Leipziger Reformparteitags von 2003. Nach dem enttäuschenden Wahlergebnis wird diese programmatische Wende auch von den Wirtschaftsreformern in der CDU relativ klaglos akzeptiert, und in der Folge werden bisher zentrale Forderungen nach einem weiteren Umbau des Sozialstaats aufgegeben (Zolleis/Bartz 2010: 57). Statt einer umfassenden Steuerreform und einkommensunabhängigen Beiträgen zur Gesetzlichen Krankenversicherung, kommt es zu einer Anhebung des Mehrwertsteuersatzes und expansiven sozialpolitischen Maßnahmen, wie der Einführung des Elterngeldes oder der Einführung von branchenspezifischen Mindestlöhnen (Schmidt 2010: 305f.). Die Anhebung des Renteneintrittsalters stellt hingegen mit seiner kostensenkenden Wirkung eine der wenigen Brüche in der sozialpolitischen Bilanz der zweiten Großen Koalition dar (ebd.).

Die taktisch-rhetorische Argumentation der Union bewegt sich im Rahmen der bekannten Aussagekategorien der Sprecherposition *Regierung*. Das stärkste Motiv auf Seiten der Union ist dabei, die Argumentation und Konzepte der Opposition als unseriös und kontraproduktiv darzustellen. Gleichzeitig wird die Stärke der Regierungskonzepte betont und um Zustimmung bei den Oppositionsfraktionen geworben. Als neue Kategorie kommt hinzu, dass die Union ausdrücklich das Verhalten des Koalitionspartners lobt. Noch im Wahlkampf hatte sich die SPD gegen eine Anhebung des Renteneintrittsalters ausgesprochen und ist daher während des Gesetzgebungsprozesses besonders scharfen Angriffen aus dem eigenen Lager ausgesetzt. Die Union betont daraufhin mehrmals ihre Anerkennung für die Sozialdemokraten, die trotz der verletzenden Angriffe standhaft geblieben seien und den notwendigen Reformen mit überwiegender Mehrheit zustimmen würden. Durch die Zusammenarbeit von Union und SPD in der Regierung verlaufen die Debatten im Bundesrat sehr viel unspektakulärer als zuvor. Da den Debatten der Gegensatz zwischen Regierung und Opposition zu Zeiten einer Großen Koalition fehlt, kommt es dort zu keinem Austausch taktisch-rhetorischer Argumente. Die Bundesratsdebatten zum RV-AGAG fehlen daher in den folgenden Tabellen.

Stärkste Kritik äußert die Union in den Debatten um die Beitragssatzanhebung an der FDP. Die FDP verspiele ihre Glaubwürdigkeit, wenn sie bei den Rentenbeiträgen Achterbahn fahren wolle und die Anhebung auf 19,7 Prozent begrenzen wolle. „*Die Giftmischer für die deutsche Wirtschaft sitzen heute [...] bei der FDP*“, da der Beitragssatz dann mittelfristig über die 20-Prozentmarke steigen müsse (Weiß, BT 10.11.06: 6373). Es sei eine „*verrückte Welt*“, wenn die FDP den Argumenten von Prof. Horn aus den Anhörungen folge, sich dabei aber nur für sie passende Einzelaussagen heraus picke (Müller, BT 30.11.06: 7025). Der Vorschlag von FDP und Grünen die Beiträge auf nur 19,7 Prozent anzuheben sei langfristig für alle Beteiligten teurer, was auch durch den Sozialbeirat bestätigt würde. Die Bundesregierung hingegen Sorge bei den Beiträgen für Stabilität und Verlässlichkeit, daher sollten auch die Oppositionsfraktionen dem Regierungsvorschlag zum Beitragssatzgesetz 2007 zustimmen.

Auch in den Debatten zum RV-AGAG ist die FDP erster Gegner der taktisch-rhetorischen Argumentationsstrategie der Union. Es sei bemerkenswert, dass die FDP zusammen mit DGB, IG Metall und PDS gegen den Gesetzentwurf polemisierte und so tue, als habe sie selbst nie Regierungsverantwortung getragen. Die FDP solle sich stattdessen lieber an den Grünen ein Beispiel nehmen, die die Anhebung der Altersgrenzen im Grundsatz mittragen würden. Allerdings seien nun auch die Grünen „in die Populismusfalle hineingeplumpst“ und hätten mit der Rente nach 45 Beitragsjahren „ein Haar in der Suppe“ gefunden, um einem umstrittenen Gesetz nicht zustimmen zu müssen (Brauksiepe, BT 09.03.07: 8677). Der Bundesregierung sei bewusst, dass die Anhebung der Altersgrenzen in der Bevölkerung unpopulär sei, aber die Koalition sei auch nicht angetreten um „einen Populismuspreis zu gewinnen“, sondern „tut das, was in dieser Situation notwendig ist“ (Brauksiepe, BT 09.03.07: 8678). Die Große Koalition habe „den Mut, das Notwendige vorausschauend zu tun. Deswegen [...] wird sie Erfolg haben“ (Weiß, BT 14.12.06: 7253). Der Vorschlag der FDP für ein flexibles Renteneintrittsalter ab 60 Jahren hingegen sei „zynisch“ und „unseriös“ (Brauksiepe, BT 09.03.07: 8676/8677). Die FDP solle mal bei Friseuren, Briefträgern und anderen Geringverdienern nachfragen, welche Rentenansprüche diese mit 60 Jahren gesammelt hätten und dann noch sagen, ihr Vorschlag sei sozial ausgewogen (ebd.). Gegen Ende der Debatte geht die Union außerdem auf die Anträge der PDS ein. Die PDS stehe mit ihrer Forderung nach einer Ausweitung des Versichertenkreises in der Tradition des DDR-Rentensystems. Gysi preise ein System, „in das alle einzahlen, aus dem aber keiner etwas bekommt“ (Straubinger, BT 09.03.07: 8683). Die Forderung nach einem Verzicht auf die Rente mit 67 würde darüber hinaus im Chaos enden. In der Position der Linken paare „sich die Wahrnehmung der Realität nach dem Motto „Augen zu!“ mit nicht begründetem „Alles wird gut“-Glauben und zusätzlichen Traumschiff-Versprechungen“ (Mecklenburg, BT 09.03.07: 8648).

Tabelle 30: Das taktisch-rhetorische Argumentationsset der CDU/CSU

Nr.	Argument	BT1	BT2	BT3	BT4
1	Kritik/Verhalten der Opposition ist unseriös	XX	XX	XX	XX
2	Widerstand gegen die Reform muss überwunden werden		X	X	
3	Opposition bietet keine/unbrauchbare Alternative		X		X
4	Konsensorientierung/Werben um Zustimmung		X	X	X
5	Benennung argumentativer Bündnispartner		X	X	
6	Eigenlob der Regierung	X	X	XX	X
7	Lob des Koalitionspartners			X	XX

X = Nennung in Debatte, Fett = mehr als eine Nennung in Debatte, XX = mehr als 5 Nennungen

Die Argumentation der SPD

Die Bundestagswahl 2005 verläuft für die Sozialdemokraten spiegelbildlich zur Union. Während die SPD lange nicht mit einer Regierungsbeteiligung rechnen konnte, gelingt es ihr am Wahltag trotz eines Verlusts von 4,3 Prozent an Wählerstimmen ein fast gleichstarkes Ergebnis wie die Union zu erzielen. Mit 222 Abgeordneten ist die SPD Fraktion nur geringfügig kleiner als die der

Union, allerdings ist die innerfraktionelle Kohäsion³⁹ wie die der gesamten Partei nach der Regierungszeit Gerhard Schröders relativ gering. Die Agendapolitik und der wenig inklusive Politikstil von Kanzler Schröder haben in der SPD zu einer verbreiteten Unzufriedenheit geführt, die sich zunehmend auch den Weg in die Fraktion gebahnt hat (Delius et al. 2013: 549). Während sich die Unzufriedenheit der Parteibasis vor allem in einem rapiden Mitgliederverlust während der „Schröder-Jahre“ ausdrückt - im Zeitraum von 1998 bis 2005 geht die Mitgliederzahl von 775.036 auf 590.485 zurück (Jun 2007: 395) – zeigt sich der innerfraktionelle Dissens in teils beträchtlichen Abweichungen des Abstimmungsverhaltens der Parlamentarischen Linken und vieler ostdeutscher Abgeordneter gegenüber der Koalitionsmehrheit (Delius et al. 2013: 565). Gerade der Fall des RV-AGAG, das Arbeitsminister Müntefering im Alleingang, *„allein einer angeblichen Sachlogik und dem Koalitionsvertrag folgend“* (Raschke 2010: 74), durchsetzt, ist ein Beispiel für die fortgesetzte Entfremdung zwischen Parteilite und Parteibasis. Nach „Hartz IV“ wird die Rente mit 67 zu einem weiteren *„Symbol dafür, dass die SPD die kleinen Leute aus dem Auge verloren“* hat (ebd.) und die sozialpolitische Abgrenzung gegenüber den Gewerkschaften fortgesetzt wird.

Die inhaltlichen Differenzen innerhalb der SPD-Fraktion werden, wie in den vorangegangenen Debatten auch, vor allem in der großen Zahl der Erklärungen von Abgeordneten zu ihrem Abstimmungsverhalten deutlich. Immerhin 37 Abgeordnete stehen dem Gesetzesvorhaben skeptisch gegenüber und äußern ihre Vorbehalte in ausführlichen Stellungnahmen nach §31 GO. Elf sozialdemokratische Abgeordnete stimmen bei der Schlussabstimmung sogar gegen das RV-AGAG, und weitere vier enthalten sich. Da keiner der kritischen Abgeordneten zuvor in den Debatten zum RV-AGAG für die SPD-Fraktion im Bundestag gesprochen hat, stellt sich die parlamentarische Position der Sozialdemokraten relativ geschlossen dar. Der Anteil der taktisch-rhetorischen Äußerungen ist verhältnismäßig gering, was ein Zeichen dafür ist, dass die SPD vor allem darum bemüht ist, eine Versachlichung der Debatte zu erreichen und kein weiteres Öl ins Feuer zwischen Partei und SPD-Klientel zu gießen. Eine weitere Auffälligkeit der parlamentarischen Diskursstrategie der SPD ist, dass die Partei zu den Debatten über die Beitragssatzanhebung keine eigenen Sprecher nominiert. In beiden Debatten verzichtet die SPD auf eigene Sprecher und überlässt die Argumentation dem Koalitionspartner bzw. dem Arbeitsministerium. Die parlamentarischen Staatssekretäre des BMAS, die in den Debatten sprechen, verfügen zwar über sozialdemokratische Parteibücher, äußern sich aber in ihrer Rolle als Ministeriumsvertreter und halten ihre Beiträge dementsprechend sachlich.

Die argumentative Breite des taktisch-rhetorischen Aussagesets ist in den Debatten zum RV-AGAG kleiner als zuvor. Die Frequenz der Äußerungen ist sogar deutlich geringer, da die Sozialdemokraten sich mit dem Gesetz ein weiteres Mal gegen das vorherrschende Meinungsbild ihrer Kernwählerschaft stellen. Die rhetorischen Angriffe der SPD richten sich in erster Linie gegen die PDS, deren Kritik an der Altersgrenzenanhebung als haltlose Polemik und Angstmacherei abqualifiziert werden soll. Die PDS solle die Fakten der Arbeitsmarktentwicklung akzeptieren und aufhören, die Menschen mit Luftnummern zu verunsichern (Brandner, BT 09.03.07: 8674). Die Berechnungen

³⁹ Kohäsion bezeichnet an dieser Stelle *„die Übereinstimmung der politischen Ansichten der Fraktionsmitglieder, die auf gemeinsamen Werten und Überzeugungen [...] fußt und in den innerfraktionellen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen immer wieder herzustellen ist“* (Delius et al. 2013: 547/548).

der PDS zur Produktivitätsentwicklung seien nicht nachvollziehbar und keine seriöse Grundlage, die Ausweitung der Lebensarbeitszeit abzulehnen. Die Argumentation des PDS-Fraktionsvorsitzenden Gysi folge der „Logik eines Menschen, der im Arbeiter- und Bauernstaat groß geworden ist“ (Grotthaus, BT 14.12.06: 7246) und helfe in der Debatte nicht weiter. Zwar habe Gysi Recht damit, dass viele Menschen die Rente mit 67 in Umfragen ablehnen, dass ändere aber nichts daran, dass die Reform notwendig und im Interesse der Menschen sei. Eine Politik nach Meinungsumfragen sei keine verantwortliche Politik. Die Bundesregierung aber trage Verantwortung für heute und für morgen, also auch für die kommenden Generationen und müsse daher jetzt aktiv werden (Müntefering, BT 09.03.07: 8662). Neben dem Konflikt mit der PDS richtet die SPD ihre taktisch-rhetorische Argumentation auch gegen die FDP, wohingegen der vormalige Regierungspartner aufgrund der inhaltlichen Nähe zwischen SPD und Grünen nicht attackiert wird. Auch die FDP betreibe mit ihrer Argumentation gegen die Rente mit 67 Angstmacherei, biete aber selbst keine seriösen Alternativen. Beim FDP-Vorschlag zur Flexibilisierung des Rentenübergangs handele es sich um neoliberale Klientelpolitik, für die es im Bundestag keine Mehrheit geben werde (Schaaf, BT 09.03.07: 8681).

Tabelle 31: Das taktisch-rhetorische Argumentationsset der SPD

Nr.	Argument	BT3	BT4
1	Kritik/Verhalten der Opposition ist unseriös	X	X
2	Widerstand gegen die Reform muss überwunden werden	X	
3	Opposition verunsichert Menschen	X	X
4	Opposition bietet keine/unbrauchbare Alternative		X
5	Konsensorientierung/Werben um Zustimmung	X	
6	Benennung argumentativer Bündnispartner	X	
7	Eigenlob der Regierung	XX	XX

X = Nennung in Debatte, Fett = mehr als eine Nennung in Debatte, XX = mehr als 5 Nennungen

Das Argumentationsverhalten der Akteure der Sprecherposition *Opposition*

Die Argumentation der FDP

Bei der Bundestagswahl 2005 erreicht die FDP mit 9,8 Prozent der Stimmen ihr bestes Wahlergebnis seit der Wiedervereinigung. Auch wenn das im „Spaßwahlkampf“ formulierte Ziel von 18 Prozent klar verfehlt wird, stellt die FDP im 16. Deutschen Bundestag mit 61 Abgeordneten die drittstärkste Fraktion. Die Zugewinne der Partei stammen dabei größtenteils von vormaligen UnionswählerInnen, so dass sich die Stärke des schwarz-gelben Lagers insgesamt nicht merklich verändert. Da aus inhaltlichen Gründen nach der Wahl weder eine schwarz-gelb-grüne „Jamaika-Koalition“ noch eine rot-gelb-grüne „Ampel-Koalition“ möglich erscheint, muss die FDP auf die sicher geglaubte Regierungsbeteiligung verzichten.

Das taktisch-rhetorische Argumentationsset der FDP umfasst größtenteils die Kategorien der vorangegangenen Reformdebatten. Die FDP kritisiert das Vorgehen der Bundesregierung allgemein als wirtschaftsschädigend und wenig glaubhaft. Es sei „zynisch“ die überhöhte Anhebung des Beitragssatzes als Planungssicherheit für Unternehmen zu verkaufen (Kolb, BT 10.11.06: 6372). Wenn die Bundesregierung wirklich die Sozialversicherungsbeiträge unter 40 Prozent senken wolle,

müsste sie den Spielraum beim Rentenbeitrag nutzen und die Anhebung auf 19,7 Prozent begrenzen. Die Regierung wolle aber lieber „Kohle sehen“ und verstoße damit, wie schon bei der Mehrwertsteueranhebung, gegen ihre Wahlversprechen (ebd.). Ein weiteres wiederkehrendes Motiv der FDP-Argumentation liegt außerdem in der Kritik an der Güte der Regierungsprognosen. Die Anhebung des Rentenalters laufe, anders als von der Regierung dargestellt, auf eine Rentenkürzung hinaus, da die unterstellten Effekte der begleitenden Arbeitsmarktprogramme viel zu optimistisch prognostiziert würden. Mit der Initiative 50plus verkaufe die Koalition „alten Wein in neuen Schläuchen“, dessen Wirkung „nahe Null“ liegen werde (Kolb, BT 09.03.07: 8665). Die Rente mit 67 stelle einen „Tabubruch“ dar, da es sich dabei um eine „verkappte Rentenkürzung“ handle, wenn in Zukunft die optimistischen Annahmen der Regierung zur Lohnsteigerung nicht erreicht würden (Kolb, BT 14.12.06: 7235). Die FDP legt allerdings Wert sich in Abgrenzung zu den anderen Oppositionsparteien als gestalterische Kraft zu positionieren. Die FDP lege ein eigenes Alternativkonzept zum Rentenübergang vor, wohingegen die Grünen ein „doppelbödiges Spiel“ betrieben und die Rente mit 67 ablehnen, ohne eigene Alternativen bieten zu können (Kolb, BT 09.03.07: 8670). Auch die Position der PDS könne nicht ernst genommen werden, da sie die Antwort auf die Frage komplett schuldig bliebe, wie vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ein stabiles und finanzierbares Rentensystem zu erreichen sei (Rohde, BT 09.03.07: 8675).

Tabelle 32: Das taktisch-rhetorische Argumentationsset der FDP

Nr.	Argument	BT1	BT2	BT3	BT4
1	Bundesregierung versagt/macht falsche Politik	X	X	XX	XX
2	Menschen sind gegen Reform/Bundesregierung verliert an Zustimmung				X
3	Bundesregierung täuscht die Menschen/Prognosen zu optimistisch	X	XX	X	X
4	FDP bietet Alternativen			X	X
5	Zu eiliger parlamentarischer Zeitplan				X
6	Regierung bricht Wahlkampfversprechen	X			
7	Benennung argumentativer Bündnispartner			X	X
8	Kritik an alter Bundesregierung		XX	X	X
9	Kritik zwischen Oppositionsparteien				XX

X = Nennung in Debatte, Fett = mehr als eine Nennung in Debatte, XX = mehr als 5 Nennungen

Die Argumentation der PDS/Linkspartei

Bei der Bundestagswahl 2005 tritt die PDS als Wahlgemeinschaft zusammen mit der WASG unter dem Namen Linkspartei.PDS an. Dank der Kooperation gelingt es 8,7 Prozent der Wählerstimmen zu erreichen und (wieder) in Fraktionsstärke in den Bundestag einzuziehen. Aus der Wahlgemeinschaft geht 2007 die gemeinsame Parte „Die Linke“ hervor, deren Fraktion mit 54 Sitzen etwas größer ist als die der Grünen. Mit den Fraktionsvorsitzenden Gregor Gysi und Oskar Lafontaine wird die Fraktion von zwei erfahrenen, redegewandten Persönlichkeiten geführt, denen die Aufgabe zukommt, die Vielzahl an politischen Strömungen in der Fraktion zu moderieren. In sozialpolitischen Fragen versucht die Linke sich als einzige wirkliche Alternative zur Regierungspolitik zu positionieren, und knüpft dabei an das bekannte taktisch-rhetorische Argumentationsset der PDS an.

In Zentrum der taktisch-rhetorischen Argumentation der Linkspartei steht der wiederholte Verweis auf die schlechten Umfragewerte der Regierungskoalition. Die Bundesregierung sei nicht in der Lage oder nicht Willens, die Sorgen und Nöte der Menschen zu verstehen. Statt für ein auskömmliches Rentenniveau zu sorgen, führe die Große Koalition mit der bürgerlichen Opposition einen „*abstrusen Streit*“ um Nachkommastellen bei den Sozialversicherungsbeiträgen (Schneider, BT 10.11.06: 6376). Die Große Koalition betreibe systematisch Politik gegen den Willen der BürgerInnen, woraus sich ein „*praktisches Demokratieproblem*“ ergebe (Gysi, BT 14.12.06: 7241). Die Anhebung der Regelaltersgrenze werde wie schon die Mehrwertsteuererhöhung und die Gesundheitsreform gegen den Mehrheitswillen der Bevölkerung durchgesetzt. Obwohl über zwei Drittel der Menschen in Deutschland die Rente mit 67 ablehnen, herrsche im Bundestag eine breite Mehrheit dafür. Nur die PDS gebe diesen zwei Dritteln eine Stimme im Parlament, da auch die FDP auf die eine oder andere Weise eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit anstrebe. Gerade die Sozialdemokraten würden sich unglaublich machen, da sie sich noch im Wahlkampf gegen die Anhebung der Regelaltersgrenze ausgesprochen hätten. Politik gerate in den Ruf der Trickbetrügerei, wenn die SPD systematisch gegen ihre Wahlversprechen verstoße (Ernst, BT 09.03.07: 8669).

Tabelle 33: Das taktisch-rhetorische Argumentationsset der PDS

Nr.	Argument	BT1	BT2	BT3	BT4
1	Bundesregierung versagt/macht falsche Politik	X	X	X	XX
2	Menschen sind gegen Reform/Bundesregierung verliert an Zustimmung	X		XX	XX
3	Bundesregierung täuscht die Menschen/Prognosen zu optimistisch		X		
4	Zu eiliger parlamentarischer Zeitplan		X		
5	Benennung argumentativer Bündnispartner				X
6	Regierung bricht Wahlkampfversprechen			X	X
7	Kritik zwischen Oppositionsparteien			X	

X = Nennung in Debatte, Fett = mehr als eine Nennung in Debatte, XX = mehr als 5 Nennungen

Die Argumentation der Grünen

Die Grünen werden nach leichten Verlusten bei der Bundestagswahl nur fünftstärkste Kraft und stellen mit 51 Abgeordneten die kleinste Bundestagsfraktion. Nach einer Reihe von Wahlniederlagen auf Landesebene büßt die Partei mit dem Bund 2005 auch ihre letzte Regierungsbeteiligung ein. Zudem verliert die Partei mit dem Rückzugs Joschka Fischers „*ihre zentrale Führungsfigur und damit das machtpolitische Gravitationszentrum der Partei*“ (Walther 2010: 322). Für die Grünen stellt die Regierungszeit der zweiten Großen Koalition damit eine Phase der personellen Neuorientierung dar, wobei die Partei auf der programmatischen Ebene zunächst an den Positionen der Regierungszeit festhält (ebd.).

Die Argumentation zum RV-AGAG steht dabei stellvertretend für das Agieren der Grünen in der 16. Wahlperiode. Die Grünen chargieren mit ihrer Politik zwischen den Positionen einer „*Opposition light*“ und einer „*Regierungspartei im Wartestand*“ (Walther 2010: 326). In den rentenpolitischen Debatten äußern die Sprecher der Grünen verhalten Kritik, stimmen aber im Grundsatz mit der Regierungskoalition in der Frage des Rentenalters überein. Die taktisch-rhetorische Argumen-

tation bleibt zurückhaltend und widmet sich der Kritik an den anderen Oppositionsparteien in ähnlich starkem Maße wie der Kritik der Regierungspolitik. Während in den Beitragssatzdebatten noch Übereinstimmung zwischen Grünen und der FDP herrscht, stehen die Grünen in der Frage des Renteneintrittsalters grundsätzlich auf Seiten der Regierung. Die Grünen positionieren sich dabei sogar als noch reformfreudiger als die Große Koalition und kritisieren die Regierungsparteien dafür, bei der Reform zu viele Ausnahmen zu machen. Die Regierung betreibe mit den Ausnahmen für besonders langjährig Versicherte „*Besitzstandswahrung und Interessenpolitik*“ (Schewe-Gerigk, BT 14.12.06: 7245). Die Regierung wolle als Reformers gelten, traue sich aber nicht wirklich etwas zu. Auf Podiumsdebatten seien die VertreterInnen der Grünen häufig die einzigen, die tatsächlich für die Anhebung des Rentenalters streiten. Die CDU glänze dabei „*durch Abwesenheit, während sich die SPD als Gegner der Rente mit 67*“ präsentiere (Pothmer, BT 09.03.07: 8680). So könne die Regierung die Menschen nicht von der Notwendigkeit eines längeren Verbleibs im Erwerbsleben überzeugen. Auf der anderen Seite mache es sich auch die Opposition zu einfach. Die PDS leugne ganz einfach den demografischen Wandel und die FDP kümmere sich nur um die eigene Klientel. Das FDP-Konzept für einen flexiblen Renteneintritt könnten sich nur besserverdienende Männer leisten, darum würden die Grünen „*einen solchen Unsinn*“ ablehnen (Schewe-Gerigk, BT 09.03.07: 8671).

Tabelle 34: Das taktisch-rhetorische Argumentationsset der Grünen

Nr.	Argument	BT1	BT2	BT3	BT4
1	Bundesregierung versagt/macht falsche Politik	X	X	XX	X
2	Menschen sind gegen Reform/Bundesregierung verliert an Zustimmung				XX
3	Bundesregierung täuscht die Menschen/Prognosen zu optimistisch			X	X
4	Benennung argumentativer Bündnispartner		X		X
5	Kritik an alter Bundesregierung			X	
6	Kritik zwischen Oppositionsparteien			X	XX

X = Nennung in Debatte, Fett = mehr als eine Nennung in Debatte, XX = mehr als 5 Nennungen

4.3.5 Inhaltliche Auswertung

Die Inhalte des Alterssicherungsdiskurses 2007 unterscheiden sich im Vergleich zu den zwei vorangegangenen Untersuchungsperioden erheblich. Zuvor bedeutsame Diskursstränge verlieren an Aufmerksamkeit, während das zuvor randständig behandelte Thema des Altersübergangs in den Fokus der Debatte rückt. Die Themen der Systementwicklung, der Förderung der kapitalgedeckten Altersvorsorge und die geschlechter- bzw. familienpolitische Diskussion um Erziehungszeiten und Hinterbliebenenabsicherung verlieren 2007 fast komplett an Bedeutung. Auch die Frage des Rentenniveaus wird nur noch am Rande der Debatte thematisiert. Auf der anderen Seite treten vor allen die Themen des Renteneintrittsalters und der Beschäftigungssituation älterer Menschen in den Mittelpunkt der Debatten. Hauptkonflikt an dieser Stelle ist, ob die Arbeitsmarktsituation es zulässt, das Renteneintrittsalter anzuheben. Da das tatsächliche Renteneintrittsalter erheblich unter dem gesetzlichen Rentenalter liegt, besteht die Gefahr, die Älteren durch die Anhebung in die Arbeitslosigkeit zu drängen. Der Rentendiskurs 2007 mischt sich daher zu einem guten Teil mit arbeitsmarktpolitischen Argumenten. Die Debatten kreisen um die Frage, mit welchen Maßnah-

men die Erwerbsquote Älterer gesteigert werden kann, das heißt, wie die Menschen in Beschäftigung gebracht, aber auch wie sie in Beschäftigung gehalten werden können. Zum Eintrittsaltersdiskurs kommen einige abgeleitete Themen hinzu. Das sind zum einen die Debatten um Ausnahmeregelungen für langjährig Versicherte und zum anderen die Frage der Übergangsregelungen im Allgemeinen. Alle Parteien sprechen sich zu letzterem Thema für eine Flexibilisierung der Renteneintrittsregeln aus, ohne dass dies jedoch Teil des Gesetzespakets ist.

Tabelle 35: Liste der angesprochenen Inhalte in den Debatten zum RV-AGAG

Thema	Hauptinhalte
1. Renteneintrittsalter	Das RV-AGAG sieht vor, das Renteneintrittsalter von 65 auf 67 Jahre anzuheben. Für Erwerbsminderungsrenten wird das Mindestalter für den abschlagsfreien Bezug von 63 auf 65 Jahre angehoben. Die Altersgrenze für die Große Witwen- bzw. Witwerrente wird von 45 auf 47 Jahre angehoben. Alle Parteien mit Ausnahme der Linkspartei befürworten die Verlängerung der Lebensarbeitszeit im Grundsatz.
2. Ausnahmen	Ausnahmeregelungen werden für (besonders) langjährig Versicherte und Schwerbehinderte getroffen: Langjährig Versicherte (35 Beitragsjahre) können mit Abschlägen weiterhin ab 63 Jahren in Rente gehen, besonders langjährig Versicherte (45 Beitragsjahre) abschlagsfrei mit 65 Jahren und Schwerbehinderte mit Abschlägen ab 62 Jahren. Die Ausnahmeregelungen stellen ein Konfliktthema zwischen Regierung und Opposition dar.
3. Übergangsregeln	Die FDP legt ein Konzept für einen flexiblen Renteneintritt zwischen 60 und 67 Jahren vor. Alle Parteien befürworten einen flexiblen Rentenübergang im Grundsatz.
4. Beschäftigungssituation	Die Beschäftigungssituation stellt den zentralen Konfliktpunkt der Debatten dar. Zwischen Regierung und Opposition, aber auch innerhalb des Regierungslagers ist umstritten, ob die geplanten Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen ausreichend sein.
5. Arbeitsbedingungen	Die Diskussion um gute Arbeitsbedingungen als Voraussetzung für Erwerbsbeteiligung bis 67 wird vor allem innerhalb der SPD geführt.
6. Verteilungswirkung	Die Verteilungswirkung der Altersgrenzenreform ist umstritten, wobei die Bewertung eng mit der Beurteilung der Arbeitsmarktsituation zusammenhängt.
7. Beitragssatz (und Renten-niveau)	Die Frage der Beitragssatzanhebung ist ein Konfliktpunkt zwischen Regierung und Opposition. Alle Parteien, mit Ausnahme der Linkspartei, betonen aber die Wichtigkeit stabiler Beitragssätze für die volkswirtschaftliche Entwicklung. Der Niveaudiskurs wird 2007 nur in Verbindung mit der Beitragssatzfrage geführt.
8. Sonstiges	a) Systementwicklung b) kapitalgedeckte Alterssicherung c) Kindererziehungszeiten

Renteneintrittsalter, Ausnahmeregelungen und Rentenübergang

Mit dem RV-AGAG wird die schrittweise Anhebung des Renteneintrittsalters beschlossen. Ab dem Jahr 2012 steigt das Eintrittsalter für jeden Geburtsjahrgang ab 1947 zunächst um einen Monat an. Ab 2024 erfolgt der Anstieg in Zwei-Monats-Schritten, so dass für Versicherte ab dem Jahrgang 1964 ein Eintrittsalter von 67 Jahren gilt. Der Anstieg der Regelaltersgrenze um zwei Jahre

wird auch auf die Erwerbsminderungsrente und die Große Witwen- und Witwerrente übertragen. Das Mindestalter für den Bezug abschlagsfreier Erwerbsminderungsrenten steigt damit von 63 auf 65 Jahre, die Altersgrenze für die Große Witwen- bzw. Witwerrente von 45 auf 47 Jahre.

Die Bundesregierung begründet die Notwendigkeit des Anstiegs mit der gestiegenen Lebenserwartung der Menschen und den damit verlängerten Rentenbezugszeiten. In den letzten 40 Jahren hat sich die durchschnittliche Rentenbezugszeit von zehn auf 17 Jahre erhöht und ein weiterer Anstieg der Lebenserwartung ist absehbar. Vor dem Hintergrund der weiter steigenden Lebenserwartung bei sinkenden Geburtenzahlen ist daher die Verlängerung der Lebensarbeitszeit unverzichtbar, wenn die Beitragssatz- und Niveaueziele in Zukunft eingehalten werden sollen (BT-Drs. 16/3794). Voraussetzung für die Anhebung des Eintrittsalters ist die Begleitung der Rentenreform durch Reformen am Arbeitsmarkt, die zur Verbesserung der Erwerbschancen von älteren ArbeitnehmerInnen beitragen sollen. Zur Zeit ist die Gruppe der über 55 Jährigen am Arbeitsmarkt unterrepräsentiert, daher wird das RV-AGAG durch das „Gesetz zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen“ ergänzt, mit dem die Bundesregierung die Rahmenbedingungen für ältere Menschen am Arbeitsmarkt verbessern will. Ziel ist, das tatsächliche Renteneintrittsalter der Versicherten an die gesetzliche Altersgrenze anzunähern.

Die Bundesregierung betont wiederholt, dass BestandsrentnerInnen und rentennahe Jahrgänge von der Altersgrenzenanhebung nicht betroffen sind. Sie werden allerdings eine indirekte Wirkung spüren, da sich die Anhebung des Eintrittsalters positiv auf den Rentnerquotienten auswirken wird. *„Der in der Rentenformel enthaltene so genannte Nachhaltigkeitsfaktor bewirkt, dass angesichts einer solch positiven Veränderung wieder Rentenerhöhungen ermöglicht werden“* (Weiß, BT 14.12.06: 7253). Auch die übrigen Versicherten müssten sich keine Sorgen machen, da die Anhebung des Rentenalters erst 2012 beginne. Bis dahin sei genügend Zeit für die begleitenden Arbeitsmarktreformen Wirkung zu entfalten und die Beschäftigungschancen älterer Menschen zu verbessern. Nicht die aktuelle Arbeitsmarktsituation sei für die Bewertung der Altersgrenzenanhebung entscheidend, sondern die Gestaltung des Arbeitsmarktes der Zukunft (Mast, BT 14.12.06). Es sei nicht sinnvoll, die aktuellen Arbeitslosenzahlen in die Zukunft zu projizieren und damit zu suggerieren, man habe sich mit der niedrigen Erwerbsbeteiligung Älterer abgefunden (Schaaf, BT 09.03.07). Das faktische Rentenalter werde sich zwar nicht komplett an das gesetzliche Eintrittsalter annähern lassen, aber es müsse gelingen die Erwerbsquoten Älterer auf europäischen Standard anzuheben. Das Ziel der Bundesregierung sei, die Erwerbsquote von über 55 Jährigen bis zum Ende der Legislaturperiode auf über 50 Prozent zu steigern (Müntefering, BT 30.03.07).

Die Oppositionsparteien unterscheiden sich in ihrer Bewertung der Reformgesetze. Während die Grünen der Anhebung der Altersgrenzen aus denselben Gründen wie die Bundesregierung für notwendig halten, sieht die FDP zwar den Handlungsbedarf, die Lebensarbeitszeit zu verlängern, zweifelt aber an der Ausgestaltung des Regierungskonzeptes. Die Linkspartei hält die Reform sogar für schädlich, da es volkswirtschaftlich widersinnig sei, die Lebensarbeitszeit auszuweiten, wenn sich die Produktivität schneller entwickelt als die Nachfrage nach Gütern. *„In eine solche Zeit passt die Kürzung der Arbeitszeit, nicht aber die Verlängerung der Arbeitszeit um zwei Jahre“*

(Gysi, BT 09.3.07: 8680). Die Regierung sei auch selbst nicht von ihrem Konzept überzeugt, sonst hätte sie dem DGB-Vorschlag zugestimmt, das Rentenalter erst zu erhöhen, wenn die Arbeitslosigkeit auf 2 Millionen gesunken sei (Ernst, BT 09.03.07). Diese Fundamentalkritik teilen Grüne und FDP zwar nicht, aber auch sie gehen von einer negativen Wirkung der Reformen aus. Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen seien nicht ausreichend, um die Erwerbsbeteiligung älterer ArbeitnehmerInnen merklich zu steigern. Die FDP ist sich sicher, dass die Reform daher als verkappte Rentenkürzung wirken werde. Eine längere Lebensarbeitszeit lasse sich nicht verordnen, sondern müsse auf Freiwilligkeit beruhen. Die Regierung solle statt der Anhebung der starren Altersgrenzen lieber auf ein flexibles Übergangsregime setzen und den Menschen damit Anreize geben, länger in Beschäftigung zu bleiben.

Tabelle 36: Hauptaussagen in den Debatten zum Renteneintrittsalter

	CDU	SPD	FDP	GRÜ	Linkspartei
Grundsätzliche Perspektive	Lebensarbeitszeit muss sich verlängern.	Lebensarbeitszeit muss sich verlängern.	Lebensarbeitszeit muss sich verlängern, aber es gibt Alternativen zur Anhebung des Rentenalters.	Lebensarbeitszeit muss sich verlängern.	Lebensarbeitszeit zu verlängern ist schädlich für die Wirtschaft.
Begründung	Menschen beziehen immer länger Rente, da die Lebenserwartung steigt. Rentnerquotient steigt.	Menschen beziehen immer länger Rente, da die Lebenserwartung steigt und Menschen später in den Beruf einsteigen. Rentnerquotient steigt.	Steigende Lebenserwartung und länger Rentenbezugszeiten als Herausforderungen.	Geburtenrückgang, steigende Lebenserwartung, veränderter Rentnerquotient und Fachkräftemangel.	Produktivität steigt schneller als Bruttoinlandsprodukt.
Arbeitsmarkt	Anhebung muss mit verbesserter Beschäftigungssituation Älterer einhergehen.	Heutige Arbeitsmarktsituation ist nicht entscheidend. Auf die Rahmenbedingungen von Arbeitsmarkt und Arbeitsbedingungen in der Zukunft kommt es an.	Die begleitenden Arbeitsmarktreformen sind nicht ausreichend, daher ist die Reform eine Rentenkürzung.	Die begleitenden Arbeitsmarktreformen sind nicht ausreichend, es besteht die Gefahr von Rentenkürzungen.	Das Eintrittsalter darf nicht erhöht werden, bevor die Arbeitslosenzahl unter 2 Mio. liegt.
Sonstiges	Anhebung wirkt sich über den Nachhaltigkeitsfaktor günstig auf die Rentenanpassungen aus.	Das faktische Rentenalter nähert sich dem gesetzlichen an, aber auch in Zukunft werden viele Menschen vor 67 in Rente gehen.	Längere Arbeitszeiten können nicht verordnet werden, sondern müssen auf Freiwilligkeit basieren.	Die Erhöhung des Eintrittsaltes ist eine Tendenz in ganz Europa.	Es ist ein praktisches Demokratieproblem, wenn die Mehrheit der Menschen die Anhebung ablehnt, aber alle Parteien dafür sind.

Bei der Frage des Übergangs in den Ruhestand stimmen alle Parteien darin überein, dass eine Flexibilisierung der Übergangsregeln wünschenswert sei. Für die PDS lässt sich im Textkorpus zum RV-AGAG zwar keine Äußerung zu diesem Thema finden, allerdings hat sich die Partei bereits zu einem früheren Zeitpunkt für flexible Altersgrenzen ausgesprochen, um die vielen besonders belasteten Beschäftigten, die aus gesundheitlichen Gründen vorzeitig aus dem Berufsleben ausscheiden, zu unterstützen. Der flexible Übertritt in den Ruhestand wird vor allem von der FDP als Alternative zur Anhebung der starren Altersgrenzen thematisiert.

Die FDP fordert einen Paradigmenwechsel beim Altersübergangsregime in Deutschland. Statt der Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre, solle der Übergang in den Ruhestand flexibel gestaltet werden und sich an den Wünschen und Bedürfnissen der Versicherten orientieren. Die FDP schlägt vor, *„für alle Versicherten die Möglichkeit eines flexiblen Rentenzugangs bei gleichzeitig unbegrenzten Hinzuverdienstmöglichkeiten“* einzuführen, um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, *„dass ältere Menschen länger am Erwerbsleben teilnehmen wollen und können“* (BT-Drs. 16/4583: 19). Grundgedanke ist, dass die Möglichkeit zu einem früheren (Teil-)Rentenbezug die Motivation zu längerer Erwerbsbeteiligung erhöhe. Ein solcher Effekt lasse sich in den Vorbildländern Dänemark und Schweden beobachten. *„Erst das Gefühl, nicht mehr arbeiten zu müssen, aber weiter arbeiten zu können, versetzt die Menschen in die Lage, sich für eine möglichst lange Teilhabe am Erwerbsleben zu entscheiden“* (Kolb, BT 09.03.07: 8666). Das Konzept berücksichtige außerdem die Ängste älterer Menschen, bei Arbeitslosigkeit kurz vor dem Renteneintritt auf Hartz IV angewiesen zu sein, und eigenes Vermögen oder die eigene Altersvorsorge für den Lebensunterhalt einsetzen zu müssen. Der flexible Renteneintritt biete in diesem Fall eine wirksame Rückfalloption, die den Menschen ermögliche, sich mit dem, was sie bis dahin an Anwartschaften erworben haben, selbst zu helfen. Der Renteneintritt solle ab dem 60. Lebensjahr möglich sein, wenn genügend Rentenansprüche erworben seien, um einen Grundsicherungsbezug zu vermeiden. Nach geltendem Recht wären bei einem Renteneintritt mit 60 Jahren 18 Prozent Rentenabschläge notwendig. Das würde bedeuten, dass rund 90 Prozent der Bevölkerung die Möglichkeit haben würden, vom flexiblen Übergang Gebrauch zu machen (Kolb, BT 09.03.07: 8673).

Bei den anderen Parlamentsfraktionen wird das FDP-Modell kritisch gesehen, wobei sich die Position der Union zwischen der Bundestagsfraktion und den Stellungnahmen der unionsgeführten Landesregierungen im Bundesrat unterscheidet. Die schwarz-gelb regierten Länder Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Niedersachsen geben im Rahmen der abschließenden Bundesratsberatungen am 30. März 2007 Erklärungen zu Protokoll, in denen sie die weitere Prüfung des FDP-Modells befürworten. Bei der Bundestagsfraktion kommt der FDP-Vorschlag sehr viel schlechter weg. Das Konzept sei *„Unsinn“*, da Geringverdienende mit 60 kaum genügend Rentenansprüche gesammelt hätten, als dass sie vom flexiblen Übergang ab 60 Jahren profitieren könnten (Brauksiepe, BT 09.03.07: 8677). Dieses Argument ist auch für Sozialdemokraten und Grüne der entscheidende inhaltliche Grund, sich gegen das FDP-Konzept auszusprechen. Die Grünen betonen zwar, dass flexible Altersübergänge wünschenswert und von den Versicherten gewollt seien, allerdings wäre nach dem FDP-Modell der Renteneintritt mit 60 nur bei Abschlägen von 25 Prozent möglich. Das könnten sich nur gut verdienende Männer mit entsprechend hoher Rente leisten (Schewe-Gerigk, BT 09-03.07: 8670). Eine Abschaffung der Hinzuverdienstgrenzen für RentnerInnen würde außerdem dazu führen, dass Ältere ihre Arbeitskraft billiger anbieten können als andere Erwerbstätige, was zu Verdrängungseffekten bei jüngeren ArbeitnehmerInnen führen könne. Die Höhe der Abschläge ist auch für die SPD das Hauptargument gegen das FDP-Modell. Da für einen Renteneintritt ab 60 pro Monat doppelt so hohe Rentenabschläge wie bisher notwendig sein würden, sei der Vorschlag höchstens ein Programm *„für Besserverdienende und Hochqualifizierte“*, nicht aber für ArbeitnehmerInnen, *„die ihr Leben lang schwer gearbeitet haben“* (Schaaf, BT 09.03.07: 8681). Auf der anderen Seite werden einige Elemente des FDP-Vorschlags von der kritischen SPD-Minderheit unterstützt, die das RV-AGAG ablehnt bzw. nur

unter Vorbehalt unterstützt. In ihren Erklärungen zum Abstimmungsverhalten befürworten viele der Abgeordneten die Anhebung der Hinzuverdienstgrenzen bei Teilrentenbezug. Wünschenswert seien gleitende Übergänge in den Ruhestand durch Altersteilzeit und Teilrenten. Eine sinnvolle Zielmarke sei, die Hinzuverdienstmöglichkeiten bei Teilrentenbezug auf die Höhe des vorherigen Nettoeinkommens anzuheben (Schreiner et al., BT 09.03.07: 8756). Mehrheitsmeinung in der Großen Koalition ist jedoch, das Instrument der Altersteilzeit bis 2009 auslaufen zu lassen, da es in der Praxis vor allem als Frühverrentungsprogramm genutzt werde.

Tabelle 37: Hauptaussagen in den Debatten zum Rentenübergang

	CDU	SPD	FDP	GRÜ
Generelle Bewertung:	Gleitender Übergang ist wünschenswert.	Alle Parteien sind sich einig, dass wir den Rentenzugang flexibilisieren müssen.	Flexibler Übergang als Alternative zur Anhebung der starren Altersgrenze	Flexibler Übergang ist wünschenswert.
Ausgestaltung eines flexiblen Übergangs:	Teilrenten sind bereits möglich.	Teilrenten sind bereits möglich. Arbeitszeit- und Wertkonten sollten über Tarifverträge ausgebaut werden.	Voll- oder Teilrentenbezug ab 60 Jahren, wenn kein Grundsicherungsbedarf vorliegt	Modelle wie Teilrente und Teilzeitbeschäftigung sind gefragt.
Hinzuverdienstgrenzen bei Rentenbezug:	Deutliche Anhebung der Hinzuverdienstmöglichkeiten wünschenswert.	Hinzuverdienstgrenzen bei Teilrenten müssen ausgeweitet werden. Vorheriges Nettoeinkommen als Grenze.	Unbegrenzte Zuverdienstmöglichkeiten, Erwerb weiterer Entgeltpunkte möglich.	Kombination aus Rente und Zuverdienst lässt RentnerInnen ihre Arbeitskraft verbilligt anbieten.
Bewertung FDP-Modell:	Geringverdiener haben mit 60 nicht genügend Ansprüche gesammelt, um FDP-Modell zu nutzen.	Das FDP-Konzept ist nur was für Besserverdienende, die sich die hohen Abschläge leisten können.	90% der Bevölkerung wird Modell nutzen können.	Das FDP-Modell können sich nur gutverdienende Männer leisten.

Um die Akzeptanz der Rente mit 67 zu erhöhen, sieht der Gesetzentwurf zum RV-AGAG eine Ausnahme für besonders langjährig Versicherte vor. Wer 45 Beitragsjahre aus Zeiten der Beschäftigung, aus selbstständiger Tätigkeit, durch Pflege oder Kindererziehung erreicht hat, wird auch in Zukunft abschlagsfrei mit 65 Jahren in Rente gehen können. Wer 35 Beitragsjahre erreicht, kann die Altersrente für langjährig Versicherte mit Abschlägen ab 63 Jahren in Anspruch nehmen. Weitere Ausnahmen von der Anhebung der Altersgrenze auf 67 Jahre werden für schwerbehinderte Menschen gemacht. Die Altersgrenze für Schwerbehinderte steigt von 63 auf 65 Jahre, wobei ab 62 Jahren eine vorzeitige Inanspruchnahme mit Abschlägen von maximal 10,8 Prozent möglich sein wird.

Für die Bundesregierung ist die Rente nach 45 Beitragsjahren ein wichtiger „*Schlüssel zur Akzeptanz des neuen Rentenrechts*“ (Weiß, 14.12.06: 7253). Da eine Sozialversicherung von den Beiträgen der Versicherten lebe, müssten Menschen, die in besonderer Weise zur Finanzierung der Rentenversicherung beigetragen haben, belohnt werden (Brauksiepe, BT 14.12.06: 7238). Das Konzept der Rente für besonders langjährig Versicherte wurde von der Union bereits in den Koalitionsverhandlungen eingebracht und stellt ein langjähriges Ziel der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft dar. Während das Konzept für die Union die besondere Lebensleistung langjähriger BeitragszahlerInnen honorieren soll, sieht das BMAS darin auch ein Instrument um Menschen in besonders belastenden Berufen zu unterstützen. Auffällig ist, dass sich die SPD-Fraktion

zu diesem Thema gar nicht äußert. In keinem Redebeitrag wird die Rente nach 45 Beitragsjahren von den sozialdemokratischen SprecherInnen erwähnt. In Tabelle 38 ist daher auf Seiten der Bundesregierung neben der Position der Union auch die Position des BMAS aufgelistet, das im Bundesrat zur Ausnahmeregelung Stellung bezieht. Während die SPD sich also komplett aus dem Thema heraus hält, gibt es auf Seiten der Union von einem einzelnen Abgeordneten Kritik an der Sonderregelung. Der Abgeordnete Göhner äußert in seiner Erklärung zur Abstimmung schwerwiegende Bedenken gegen die Ausnahmeregelung, da sie gegen das Äquivalenzprinzip verstoße und in ihrer Wirkung unsozial sei. Durch die Bevorzugung besonders langjährig Versicherter würden gleiche Beiträge in Zukunft vom System ungleich vergütet. Diese sachgrundlose Ungleichbehandlung sei verfassungsrechtlich problematisch, da sie gegen den Gleichheitsgrundsatz im Grundgesetz verstoße. Außerdem merkt Göhner an, könne durch die Erfüllung der Wartezeit keineswegs auf die Ausübung einer besonders belastenden Berufstätigkeit geschlossen werden, da bei der Berechnung der Wartezeit auch Beitragszeiten berücksichtigt würden, in denen keine Berufstätigkeit ausgeübt wurde (Göhner, BT 09.03.07: 8758).

Diese Kritik wird von FDP und Grünen geteilt. Es sei nicht zu erklären, *„dass jemand, der mit 20 in den Beruf geht, zwei Jahre länger Rente bezieht als jemand, der das erst mit 22 Jahren tut, aber die gleichen Rentenanwartschaften hat“* (Schewe-Gerigk, BT 09.03.07: 8672). Auch in der Anhörung im Sozialausschuss sei die Regelung auf breite Kritik der Sachverständigen gestoßen, da das Prinzip der Teilhabeäquivalenz verletzt werde, und Frauen, Arbeitslose und freiwillig Versicherte keine Chance hätten, von der Sonderregelung zu profitieren (Kolb, BT 09.03.07: 8665). Frauen würden mittelbar benachteiligt, da nur vier bis fünf Prozent der Frauen die Wartezeit von 45 Jahren erreichen. Um aus Zeiten der Kindererziehung einen eigenen Anspruch auf die Rente nach 45 Beitragsjahren zu erwerben, müssten nichterwerbstätige Frauen mindestens zehn bis 15 Kinder bekommen (Schewe-Gerigk, BT 09.03.07: 8672). Es sei außerdem Etikettenschwindel zu behaupten, die Ausnahme würde Menschen in belastenden Berufen zu Gute kommen. Tatsächlich schießen Menschen in solchen Berufen in der Regel früher aus dem Erwerbsleben aus und müssten Erwerbsminderungsrente beantragen. Profitieren würden stattdessen Angestellte im öffentlichen Dienst, die schon jetzt gut abgesichert seien (ebd.).

In der Auseinandersetzung zwischen Union und Grünen wird ein Deutungskonflikt zur Bewertung der Rolle von Arbeit deutlich. Während die Union die Position vertritt, eine langjährige Erwerbstätigkeit sei eine Leistung an sich und dementsprechend zu belohnen, betonen die Grünen, dass es eher ein Privileg sei, durchgehend in Beschäftigung verbleiben zu können. Die Privilegierten, denen eine durchgängige Beschäftigung im Arbeitsleben möglich ist, sollten nicht auch noch durch einen privilegierten Rentenzugang begünstigt werden. Dieser Deutungskonflikt wird in der Debatte zum RV-AGAG nur am Rande thematisiert, da die Debatten zur Rente für besonders langjährig Versicherte nur einen Bruchteil des Gesamtdiskurses zum RV-AGAG ausmachen. Der Deutungskonflikt um die Rolle von Arbeit wird einige Jahre später im Diskurs zum Rentenpaket der dritten Großen Koalition aktualisiert. Auch in den Debatten zur „Rente mit 63“ stellt sich wieder die Frage, ob durchgängige Erwerbsbeteiligung eher ein Privileg sei, das sowieso schon mit überdurchschnittlichen Rentenansprüchen einher gehe, oder eine Last, die es zu besonders zu entlohnen gelte. Mit der Verabschiedung des Rentenpakets 2014 wird diese Frage nach wie vor im Sinne von

2007 beantwortet. 45 Jahre durchgängige Erwerbsbeteiligung und Beitragsleistung stellen eine besondere Leistung für die Versicherungsgemeinschaft dar und rechtfertigen eine Sonderbehandlung gegenüber anderen Versicherten.

Tabelle 38: Hauptaussagen in den Debatten zu den Ausnahmen der Altersgrenzenanhebung

	CDU/CSU	BMAS	FDP	GRÜ
Generelle Begründung:	Ausnahmeregelung soll Lebensleistung und besondere Treue zur Rentenversicherung belohnen.	Wichtige Ausnahme für Menschen in körperlich stark beanspruchenden Berufen.		Etikettenschwindel: Menschen in belastenden Berufen erreichen keine 45 Beitragsjahre.
Verteilungswirkung:	Regelung ist keine Benachteiligung, sondern Belohnung.	Frauen werden nicht in gleichem Maße profitieren wie Männer. Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten soll Ungleichbehandlung abschwächen.	Sozial Schwächere und Frauen werden benachteiligt.	Profitieren werden Besserverdienende und Beschäftigte im öffentlichen Dienst. Frauen werden benachteiligt.
Verfassungsrechtliche Bedenken:	Das Justizministerium hält die Regelung für verfassungskonform. Auch andere Sonderregelungen berücksichtigen die Beitragszeit.	Regelung ist verfassungsrechtlich unbedenklich, da an das Modell der Rente für langjährig Versicherte angelehnt.	Verfassungsrechtliche Bedenken: breiter Widerstand der Sachverständigen in der Anhörung.	Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip: gleiche Anwartschaften werden ungleich vergütet. Verfassungsrechtliche Bedenken.

Arbeitsmarkt: Beschäftigungschancen Älterer und Arbeitsbedingungen

Die Bundesregierung flankiert die Anhebung des Renteneintrittsalters mit der sogenannten „Initiative 50plus“, um die Erwerbsbeteiligung älterer Menschen zu erhöhen. Bestandteile des Gesetzes zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen sind Änderungen des Arbeitsförderungsrechts und des Teilzeit- und Befristungsgesetzes. Konkret umfasst die Initiative 50plus vier Maßnahmen: Die Vereinfachung des sogenannten Kombilohns für ArbeitnehmerInnen, die Vereinfachung der Eingliederungszuschüsse für Unternehmen, die Ausweitung der Weiterbildungsförderung für Ältere sowie die europarechtskonforme Gestaltung der Befristungsmöglichkeiten für über zweiundfünfzigjährige Beschäftigte.

Bei allen vier Maßnahmen handelt es sich um bereits bestehende beschäftigungspolitische Instrumente, die durch die Reform für einen größeren Personenkreis nutzbar gemacht werden sollen. Das Instrument des Kombilohns bzw. der Entgeltsicherung sieht vor, dass Personen, die aus der Arbeitslosigkeit heraus ein niedriger bezahltes Arbeitsangebot im Vergleich zu ihrem vorherigen Einkommen annehmen, die Nettoentgeltdifferenz für zwei Jahre anteilig ausgeglichen bekommen (50 Prozent Ausgleich der Nettodifferenz im ersten Förderjahr, 30 Prozent im zweiten Förderjahr). Außerdem werden die Rentenversicherungsbeiträge für den Förderzeitraum von der Bundesagentur für Arbeit aufgestockt. Beim Eingliederungszuschuss handelt es sich um ein beschäftigungspolitisches Instrument, das Unternehmen gezahlt werden kann, die ältere Arbeitslose über 50 Jahren anstellen. Die Förderdauer wird mit dem Reformgesetz auf bis zu 36 Monate ausgeweitet, wobei die Förderhöhe zwischen 30 und 50 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgeltes liegt. Die Weiterbildungsförderung älterer ArbeitnehmerInnen wird auf Betriebe mit 250 Beschäftigten ausgeweitet. Zuvor waren nur MitarbeiterInnen in Betrieben mit bis zu 100

Beschäftigten förderfähig. Die Befristungsregelungen für ArbeitnehmerInnen über 52 Jahren müssen nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs überarbeitet werden. Künftig ist eine sachgrundlose Befristung bis zu fünf Jahre möglich, wenn die betroffene Person das 52. Lebensjahr vollendet hat und unmittelbar vor Beginn des befristeten Arbeitsverhältnisses mindestens vier Monate beschäftigungslos im Sinne des SGB III gewesen ist.

Die Verbesserung der Erwerbschancen Älterer ist für alle Fraktionen, außer für die Linkspartei, die quantitativ wichtigste Thematik des Reformdiskurses 2006 und 2007. Sie rangiert anteilig noch vor den Äußerungen der Parteien zur Anhebung des Eintrittsalters und zeigt einen klaren Deutungsgegensatz zwischen Regierungslager und Opposition. Während die Verlängerung der Lebensarbeitszeit von vier der fünf Fraktionen befürwortet wird, stehen sich die Lager in der Frage der Bewertung der Arbeitsmarktentwicklung kontrovers gegenüber. Während die Bundesregierung davon ausgeht, dass die Tendenz bei der Beschäftigungsentwicklung Älterer positiv ist und durch die Initiative 50plus massiv verstärkt werden wird (Weiß, BT 14.12.07: 7253), zweifelt die Opposition sowohl die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt wie auch die Wirksamkeit der Beschäftigungsmaßnahmen an. Es sei zwar korrekt, dass die Arbeitslosenzahlen zurück gingen, aber dieser Rückgang sei nur zur Hälfte durch den Wechsel in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu erklären (Kolb, BT 14.12.06: 7240). Im Großen und Ganzen handele es sich um statistische Effekte, die im wirklichen Leben keine Veränderung bewirken. Es gebe bei den Älteren „*lediglich Verschiebungen im Zahlenverhältnis von offener zu verdeckter Arbeitslosigkeit*“, da die Effekte in erster Linie über Altersteilzeitregelungen und die Unterbringung von Menschen in Maßnahmen erreicht werden (Pothmer, BT 09.03.07: 8680).

Das Ziel der Bundesregierung ist, mit den beschäftigungspolitischen Ergänzungsmaßnahmen bis zum Ende der Legislaturperiode eine Erwerbsquote von über 50 Prozent in der Gruppe der über 50 Jährigen zu erreichen. Was in anderen europäischen Ländern erreicht wird, sollte auch in Deutschland möglich sein. Voraussetzung dafür ist ein tiefgreifender „*Mentalitätswandel in Wirtschaft und Gesellschaft*“, damit die Potenziale Älterer wieder stärker „*wahrgenommen, anerkannt und wertgeschätzt werden*“ (Andres, BR 16.02.07: 52). Die Initiative 50plus könne nur dann Erfolg haben, wenn sie in den Köpfen der Menschen stattfinde (Brauksiepe, BT 14.12.06: 7239), daher müssen Politik, Unternehmen und Tarifpartner gemeinsam in dieser Sache aktiv werden. Deutschland verliere an Wettbewerbsfähigkeit, wenn das Fachwissen Älterer den Unternehmen verloren gehe, und auch vor dem Hintergrund des aufkommenden Fachkräftemangels müsse der längere Verbleib im Beruf zum Standard werden. Die Unternehmen hätten die Anhebung des Rentenalters stets gefordert, daher seien sie jetzt in der Pflicht auch älteren ArbeitnehmerInnen mehr Chancen zu geben. Dazu sei es notwendig die Förderinstrumente für Ältere auszuweiten und bei den Unternehmen bekannter zu machen. Oftmals wüssten die Unternehmen gar nicht, welche Fördermöglichkeiten sie in Anspruch nehmen könnten. Wenn die Instrumente der Initiative 50plus hingegen verbreitete Anwendung fänden, trügen sie dazu bei, dass Ältere gar nicht erst arbeitslos würden und Arbeitslose wieder größere Chancen auf Beschäftigung bekämen (Brandner, 09.03.07: 8674)

In der Frage des Mentalitätswandels herrscht Einigkeit zwischen Regierung und Opposition. Auch für die FDP ist es ein Skandal, dass ältere ArbeitnehmerInnen regelrecht aus dem Erwerbsleben heraus gedrängt würden. Die Frühverrentungsmöglichkeiten setzten einen Fehlanreiz für Beschäftigungsabbau und sollten daher ohne Übergangsfristen gestrichen werden. Der Vertrauensschutz, den die Bundesregierung beim Instrument der Altersteilzeit gewährt, behindere den gewünschten Mentalitätswandel bei ArbeitnehmerInnen und Unternehmen jedoch. Auch die Grünen betonen, der Jugendwahn in Unternehmen, der aufgrund der Frühverrentungsmöglichkeiten herrsche, müsse ein Ende haben. Es seien innovative Arbeitgeber gefragt, die wüssten, dass lebenslanges Lernen der Schlüssel für den Unternehmenserfolg der Zukunft ist. Wenn es hingegen nicht gelänge den Menschen wirklich die Chance zu geben bis 67 zu arbeiten, wirke die Anhebung des Rentenalters als Rentenkürzung und lasse die Gefahr von Altersarmut wieder ansteigen.

Bei der Bewertung der beschäftigungspolitischen Wirkung der Initiative 50plus kommt die Opposition zu gänzlich anderen Ergebnissen als die Bundesregierung. Sowohl FDP als auch Grüne und Linkspartei bewerten die Maßnahmen der Initiative als völlig unzureichend und nahezu wirkungslos. Mit dem Programm könnten maximal 100.000 Menschen erreicht werden, obwohl circa 1,3 Millionen Menschen über 50 arbeitslos sind (Pothmer, BT 09.03.: 8680). Die Maßnahmen seien auch nichts Neues, sondern lediglich *„der zweite Aufguss von Instrumenten, die sich schon in der Vergangenheit als wirkungslos erwiesen haben“* (Kolb, BT 09.03.07: 8665). Keines der geplanten Instrumente werde die Beschäftigung Älterer signifikant steigern können. Dementsprechend gehe selbst das Arbeitsministerium nur von einem Beschäftigungszuwachs von 100.000 Stellen aus, was gerade einmal eine Steigerung von einem Prozentpunkt bei der Erwerbsquote ausmache (Rhode, BT 09.03.07: 8675). Auch die Linkspartei hält die Initiative 50plus für wirkungslos, da völlig unklar sei, wo die Arbeitsplätze für die Älteren herkommen sollen. Die Linke beschränkt sich auf diese Pauschalkritik, wohingegen FDP und Grüne die Instrumente auch im Einzelnen kritisieren. Die Grünen rechnen vor, dass die geplanten 5 Millionen zur erweiterten Förderung der Weiterbildung gerade für 790 Personen ausreichen würden. Auch von den Eingliederungszuschüssen sei keine große Wirkung zu erwarten, da dieses Instrument von den Arbeitgebern selten genutzt werde und 2006 nur in 19.000 Fällen zur Anwendung gekommen sei. Es sei darüber hinaus das falsche Signal im Sinne des Mentalitätswandels davon auszugehen, dass Ältere nur vermittelt werden könnten, wenn es dafür *„ein zusätzliches Zuckerchen in Form von Kombilohn oder Eingliederungshilfe gibt“* (Schewe-Gerigk, BT 14.12.06: 7244). Ähnliche Kritik wird von der FDP geübt: Der Kombilohn bleibe wirkungslos, solange es weiter attraktive Ausstiegsmöglichkeiten in Form von Frühverrentung gebe. Die Eingliederungszuschüsse wiederum würden zu Mitnahmeeffekten führen, solange keine Weiterbeschäftigungsklausel in das Gesetz eingefügt werde. Es sei offensichtlich, dass auch die Bundesregierung nicht wirklich an ihr eigenes Programm glaube, sonst hätte sie die Überprüfungsklausel im Gesetz scharf gestellt. Im Gesetzentwurf zum RV-AGAG sei jedoch nur eine schwache Bestandsprüfungsklausel vorgesehen, die keine wirklichen Konsequenzen für den Fall vorsehe, dass sich die Erwerbsquoten Älterer weiter ungünstig entwickelten.

Tabelle 39: Hauptaussagen in den Debatten zu den Beschäftigungschancen älterer ArbeitnehmerInnen

	CDU	SPD	FDP	GRÜ	Linkspartei
Generelle Bewertung des Arbeitsmarkts	Beschäftigungssituation Älterer ist problematisch, aber Tendenz ist positiv	Beschäftigungssituation Älterer ist problematisch, aber Tendenz ist positiv	Arbeitslosenzahlen gehen zurück, aber nur 50% gehen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.	Zahl der älteren Arbeitslosen stagniert. Positive statistische Effekte gehen auf Altersteilzeit und Beschäftigungsmaßnahmen zurück.	
Erwerbsquote über 50 Jähriger	Ziel bis 2010 ist eine Erwerbsquote für über 55 Jährige von 50% zu erreichen.	Ziel bis 2010 ist eine Erwerbsquote für über 55 Jährige von 50-55% zu erreichen.	Unklar woher die Arbeitsplätze für über 50 Jährige herkommen sollen.	Erwerbsquote Älterer muss steigen, sonst droht Altersarmut.	Unklar, wo die Menschen länger arbeiten sollen und wie sie es machen sollen.
Gesellschaftlicher Rahmen	Mentalitätswandel in der Gesellschaft notwendig, so dass die Menschen länger im Beruf bleiben. Unternehmen sind gefordert Potenziale Älterer zu erkennen.	Tiefgreifender Mentalitätswandel in Wirtschaft und Gesellschaft notwendig: Ältere sind leistungsfähig und wollen arbeiten.	Paradigmenwechsel zu langer Erwerbsteilhabe statt möglichst frühem Ausscheiden notwendig. Neue Vorgehensweisen in Wirtschaft und Personalentwicklung notwendig.	Mentalitätswandel notwendig. Unternehmen müssen ihre Jugendzentriertheit aufgeben und sich auf alternde Belegschaften einstellen.	
Generelle Bewertung der Reform	Maßnahmen der Initiative 50plus sind wirksam, wenn sie bekannter werden.	Initiative 50plus gibt Impulse und wird den Arbeitsmarkt für Ältere verändern.	Wirkung der Initiative 50plus liegt nahe Null.	Initiative 50plus ist weder quantitativ noch qualitativ ausreichend.	Initiative 50plus ist wirkungslos.
Kombilohn	Kombilohn ist finanzieller Anreiz für ArbeitnehmerInnen auch niedriger bezahlte Angebote anzunehmen.	Kombilohn ist finanzieller Anreiz für ArbeitnehmerInnen auch niedriger bezahlte Angebote anzunehmen.	Kombilohn bleibt wirkungslos, wenn attraktive Aufstiegsmöglichkeiten erhalten bleiben.		
Eingliederungszuschuss	Eingliederungszuschüsse setzen Anreize für Unternehmen.	Eingliederungszuschüsse setzen Anreize für Unternehmen.	Eingliederungszuschüsse führen zu Mitnahmeeffekten, wenn keine Weiterbeschäftigungsklausel gilt.	Die Eingliederungszuschüsse wurden 2006 nur bei 19.000 Personen genutzt.	
Befristungsmöglichkeiten	Mehr Flexibilität durch EU-rechtskonforme Befristungsregeln.	Rechtsunsicherheit bei Befristungen wird beendet.	Sachgrundlose Befristungen sollten für alle ArbeitnehmerInnen möglich sein.		
Weiterbildung	Regierung investiert in Weiterbildung Älterer. Konzept des lebenslangen Lernens muss sich durchsetzen.	Weiterbildungsquote Älterer ist zu gering. Konzept des lebenslangen Lernens muss sich durchsetzen.		Budget für Weiterbildung reicht rechnerisch nur für 790 Beschäftigte.	

Die Sozialdemokraten betonen im Alleingang noch ein weiteres beschäftigungspolitisches Themenfeld. Es komme nicht nur darauf an die Beschäftigungschancen Älterer zu verbessern, son-

dern auch darauf an, dass Menschen bis 67 im Beruf durchhalten können. Dafür sollten altersgerechte und alternsgerechte Arbeitsplätze geschaffen und der Arbeitsschutz verbessert werden (Müntefering, BT 09.03.07: 8662). Arbeit werde immer anstrengend bleiben und Verschleiß sei unvermeidbar, allerdings müsse der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz weiter verbessert werden, damit Beschäftigte es schaffen bis zum gesetzlichen Rententalter im Erwerbsleben zu verbleiben. An dieser Stelle bedürfe es einem weiteren Mentalitätswandel zu einer Humanisierung der Arbeitswelt. Früher seien erschwerte Arbeitsbedingungen vor allem über den Lohn kompensiert worden, so dass sich viele Menschen darum gerissen hätten, schwer zu arbeiten. Diese Beschäftigten wären dann mit 55 kaputt gewesen und der Sozialstaat wurde angerufen. In Zukunft dürfe aber nicht mehr zugelassen werden, dass Arbeit krank mache und die Allgemeinheit anschließend die Folgekosten trage (Schaaf, BT 09.03.07: 8682). In der modernen Arbeitswelt ginge die Zahl der schweren Arbeitsunfälle zurück, aber die Situation bei Augen-, Rücken, Haut- und psychischen Problemen sei zunehmend besorgniserregender (Müntefering, BR 30.03.07: 104). Es bedürfe daher einer Humanisierung der Arbeitswelt statt weiterer Leistungsverdichtung, damit in Zukunft alle Menschen in einem vernünftigen Gesundheitszustand in Rente gehen können.

Verteilungswirkungen

Der Verteilungsdiskurs nimmt im Verhältnis zu den vorangegangenen Debatten nur wenig Raum im alterssicherungspolitischen Diskurs 2006 und 2007 ein. Mit den vorangegangenen Gesetzen wurden feste Zielmarken für die Entwicklung von Beitragssatz und Rentenniveau eingeführt, so dass die Verteilung der Lasten des demografischen Wandels weiterstehend entschieden ist. Für die erwerbstätige Generation soll der Rentenbeitragssatz bis 2020 unter 20 Prozent und bis 2030 unter 22 Prozent gehalten werden. Für die RentnerInnen wird bis 2020 ein Mindestrentenniveau von 46 Prozent bzw. bis 2030 von 43 Prozent Netto vor Steuern garantiert. Die Anhebung des Beitragssatzes mit dem Beitragssatzgesetz 2007 bewegt sich im Rahmen dieser Zielmarken. Durch die Anhebung des Rentenbeitrags von 19,5 auf 19,9 Prozent soll die Absenkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung finanziert werden. Insgesamt soll die Gesamtbelastung der Sozialversicherungsbeiträge so unter 40 Prozent gesenkt werden, um nach neoklassischer Logik den Arbeitsmarkt zu stimulieren. Zur weiteren Stabilisierung der Rentenfinanzen wird außerdem das Renteneintrittsalter schrittweise auf 67 Jahre angehoben. Die verteilungspolitischen Wirkungen dieser Anhebung hängen von den Arbeitsmarktchancen älterer ArbeitnehmerInnen ab. Entscheidend ist die Frage, ob die Arbeitskraft älterer ArbeitnehmerInnen in ausreichendem Maße nachgefragt wird, oder ob sich durch die Anhebung der Altersgrenze die Lücke zwischen Erwerbsleben und Rentenbeginn vergrößert.

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Anhebung des Renteneintrittsalters notwendig ist, da die Rentenbezugszeit durch die steigende Lebenserwartung immer weiter zunimmt. Durch die Anhebung des Rentenalters um zwei Jahre soll der Anstieg der Rentenbezugszeit anteilig ausgeglichen werden. Da die Lebenserwartung bis 2030 voraussichtlich um drei Jahre steige, könne mit dem RV-AGAG zwei Drittel der verlängerten Rentenbezugszeit aufgefangen werden. Es bleibe netto eine längere Bezugszeit von einem Jahr, weshalb das Gesetz keine negativen Verteilungswirkungen für RentnerInnen haben könne. Die Opposition hingegen warnt vor einer verkappten

Renten kürzung durch die Anhebung der Altersgrenze, da der tatsächliche Renteneintritt in der Regel weit vor dem gesetzlichen Rentenalter liegt. Wenn es nicht gelingt die Erwerbsquote der über 55 Jährigen deutlich zu steigern, würden viele Menschen vor dem Rentenbezug in die Arbeitslosigkeit gedrängt. Im schlimmsten Fall müssen sie dann sogar eigene Altersrücklagen zum Lebensunterhalt aufwenden, in jedem Fall sinke der Lebensstandard der Betroffenen.

Tatsächlich kommt es bei der Bewertung der Verteilungswirkungen der Reform stark auf die Beurteilung der Arbeitsmarktlage an. Während Kritiker der Rente mit 67 darauf verweisen, dass die Voraussetzungen am Arbeitsmarkt für die Anhebung der Altersgrenzen auch 2011 noch nicht erreicht seien (Bäcker et al. 2011: 43), definieren eher reformorientierte Stimmen die Verteilungsfrage als abhängige Variable individueller Entscheidungen. Nach Gasche hänge es vom „*Verhalten der Versicherten und von individuellen Merkmalen ab*“ (Gasche 2011: 59) ob die Anhebung der Altersgrenzen zu Renteneibußen oder -steigerungen führt. „*In Hinblick auf die monatlichen Rentenzahlungsbeträge allein kann grundsätzlich der Versicherte selbst durch Ausweitung der Erwerbszeit dafür sorgen, dass es für ihn durch die Rente mit 67 nicht zu Rentenkürzungen kommt*“ (Gasche 2011: 60). Wenn jedoch davon ausgegangen wird, dass aus gesundheitlichen oder arbeitsmarktbedingten Gründen nicht jeder Versicherte selbst über seinen Verbleib im Erwerbsleben entscheiden kann, dann wird die Anhebung der Altersgrenzen aufgrund der längeren Abschlagszeiten für viele Versicherte zu Rentenkürzungen führen. Der grundlegende Deutungskonflikt liegt also in der Bewertung der Arbeitsmarktentwicklung und der Bewertung der Arbeitsbedingungen, die einen starken Einfluss auf die Beschäftigungsfähigkeit der Menschen haben. Nach Lage der Dinge wird durch die Anhebung des Eintrittsalters die „*soziale Polarisierung des Alters*“ (Bäcker et al. 2011: 43) eher verschärft, da die höheren Qualifikationsgruppen im Durchschnitt auch über bessere Gesundheitswerte verfügen, und daher in der Regel länger im Erwerbsleben verbleiben können.

Nach jüngster Datenlage, ist für die Alterskohorte der 55 bis 65 Jährigen ein deutlicher Anstieg der Erwerbsbeteiligung zu verzeichnen. 2014 liegt die Beschäftigungsquote der 55 bis 60 Jährigen bei 57,3 Prozent und die der 60 bis 65 Jährigen bei 35,1 Prozent (Sozialpolitik-Aktuell 2015b). Die Erwerbsquote der 55 bis 65 Jährigen, die auch nicht-versicherungspflichtige Erwerbstätigkeit mitberücksichtigt, hat sich sogar von 37,8 Prozent 2001 auf 63,4 Prozent 2013 erhöht (Sozialpolitik 2015c). Die Daten zeigen allerdings auch, dass trotz des Anstiegs der Erwerbsbeteiligung Ältere immer noch der Großteil der Versicherten nicht aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in den Ruhestand übertritt. „*Im Jahr 2013 standen lediglich 27 % der Männer und 24,9 % der Frauen vor dem Bezug der Altersrente in einer versicherungspflichtigen Beschäftigung*“ (Sozialpolitik-Aktuell 2015d, vgl. DRV 2014: 68). Während es bei der Gruppe der aktiv Beschäftigten also darauf ankommt, inwieweit eine Lücke zwischen Erwerbstätigkeit und Rentenbeginn auftritt, kann die Gruppe der BestandsrentnerInnen als klarer Gewinner der Altersgrenzenreform benannt werden. Unabhängig von der Berechnungsart bedeutet die Anhebung des Renteneintrittsalters für die aktuelle Rentnerkohorte eine Rentensteigerung, da sie von der Anhebung und möglichen zusätzlichen Abschlägen selbst nicht betroffen ist, aber über den Beitragssatzfaktor von der geringeren Beitragssatzsteigerung und über Nachhaltigkeitsfaktor von den Wirkungen des veränderten Altenquotienten profitieren (Gasche 2011).

Kapitel 5: Methodisches Vorgehen der Begriffsanalyse

Das Ziel der folgenden zwei Kapitel ist, die allgemeinen Wertgrundlagen des Alterssicherungssystems aus den Äußerungen von politischen und öffentlichen Akteuren abzuleiten. Theoretische Grundannahme ist, wie in Kapitel 2 ausführlich beschrieben wurde, dass die Wertgrundlagen von Institutionen und Systemen in einem diskursiven Prozess erzeugt und beständig weiter verhandelt werden. Zur Bestimmung der Wertgrundlagen ist es notwendig, eine möglichst umfassende Stichprobe des alterssicherungspolitischen Diskurses und der dazugehörigen Akteursäußerungen zu ziehen. In dieser Studie sollen die in Diskurse eingebetteten Akteursäußerungen durch ein inhaltsanalytisches Vorgehen freigelegt werden und auf ihre normative Struktur hin untersucht werden. Im Rahmen einer quantitativen Inhaltsanalyse mit qualitativen Elementen werden die wertbezogenen Äußerungen von politischen Akteuren im Alterssicherungsdiskurs gesammelt und strukturiert in einem Wörterbuch dargestellt. Die normativen Grundlagen der Alterssicherung sollen in ihrer Verwendungsweise genau untersucht werden. Es ist davon auszugehen, dass die verschiedenen politischen Akteure jeweils unterschiedliche Aspekte der normativen Grundbegriffe betonen, um ihre Argumentation einerseits an den Diskurs anschlussfähig zu machen und gleichzeitig ihre Interpretation der verhandelten Thematik zu verbreiten. Aus dieser Annahme leitet sich eine zweistufige These ab:

- 1) Es lassen sich Wertbegriffe identifizieren, die sowohl quantitative als auch systemlogische Voraussetzungen erfüllen, um als normative Grundbegriffe des Alterssicherungssystems gelten zu können.
- 2) Da Wertbegriffe dazu neigen einen sehr weiten Interpretationsspielraum zu bieten, ist davon auszugehen, dass politische Akteure sehr unterschiedliche Deutungsversuche der systemischen Wertgrundlagen unternehmen.

Aus dieser Doppelthese lassen sich die folgenden Forschungsfragen ableiten, die mit einem quantitativ-qualitativ gemischten Verfahren inhaltsanalytisch beantwortet werden sollen:

- 1) Welche Begriffe können als normative Systemgrundlagen gelten?
- 2) Welchen Interpretationsspielraum lassen die identifizierten normativen Grundbegriffe?
- 3) Welche Akteure neigen zu welchen Ausdeutungen der Grundbegriffe?
- 4) Kommt es im Untersuchungszeitraum zu einem beobachtbaren Wandel der normativen Systemgrundlagen? Werden „neue Werte“ häufiger? Werden „traditionelle Systemwerte“ diffuser?

Die erste Forschungsfrage soll in einem deduktiv-quantitativen Verfahren durch eine Frequenzanalyse vorläufig beantwortet werden und die Untersuchungsbegriffe festlegen, an die weitere Forschungsfragen adressiert werden. Die abschließende Beantwortung der Frage kann aber erst nach Auswertung der qualitativen Inhaltsanalyse erfolgen, da ein rein quantitativ orientiertes Vorgehen nicht in der Lage ist, die Begriffe in ihrem Kontext und ihren interpretativen Ausdeutungen zu erfassen. Der vorgeschalteten Frequenzanalyse des Textkorpus folgt also eine qualitative Inhaltsanalyse deren Ablauf sich formal an der von Mayring entworfenen Technik der Strukturierung orientieren soll (Mayring 2010: 92ff.). Die Logik dieser Technik ist, ein deduktiv entwickeltes

Kategoriensystem an das Datenmaterial heranzutragen. In diesem Fall sind das die durch die Frequenzanalyse entwickelten Kategorien der Untersuchungsbegriffe. Die zentrale Strukturierungsdimension ist demnach die Begriffsebene, deren Unterkategorien in einem induktiven Analyseprozess entwickelt werden (vgl. Schreier 2012: 80ff.).

Im Rahmen der Inhaltsanalyse werden alle vier Forschungsfragen beantwortet, wobei in allen Fällen sowohl quantitative wie qualitative Aspekte bei der Beantwortung eine Rolle spielen. Für die zweite Forschungsfrage werden alle Begriffe auf ihre theoretische Spannweite hin geprüft: Welche Begriffsnuancen werden im alterssicherungspolitischen Diskurs besonders betont? Eine besonders interessante Frage an dieser Stelle ist, in wie weit die Begriffe von den Akteuren überhaupt in einem sehr pointierten Sinne verwendet werden. Neben einer klaren Positionierung durch eine besonders klare Wortwahl, kann es ebenso die Strategie von politischen Akteuren sein, ihre Botschaften mit offen gehaltenen Werthülsen zu rahmen, ohne sich auf eine bestimmte normative Position festzulegen.

Das Verhältnis zwischen Akteuren und Begriffen soll mit der dritten Forschungsfrage beantwortet werden. Als Forschungshypothese soll davon ausgegangen werden, dass Akteure versuchen durch die Verwendung von Wertbegriffen ideologische Signale zu setzen (Pappi/Shikano 2004). Selbst wenn es sich herausstellen sollte, dass Wertbegriffe eher in unspezifischer Weise verwendet werden, so ist davon auszugehen, dass sich die Akteure zumindest in der Auswahl verschiedener Wertbegriffe unterscheiden. Es soll daher im Wörterbuch dargestellt werden, welche Begriffe und welche Begriffsnuancen von den unterschiedlichen politischen Akteuren gehäuft verwendet werden.

Die vierte Forschungsfrage legt das Augenmerk auf den Prozesscharakter politischer Diskurse. Es soll geprüft werden, ob sich die Bedeutung der Untersuchungsbegriffe zwischen den verschiedenen Untersuchungszeitpunkten verändert. Zum einen, ob sich die Häufigkeiten der Begriffe logisch an die verhandelten Themen anpassen und zum anderen, ob sich die begriffliche Kohäsion (Köppe et al. 2007) der Untersuchungsbegriffe über die Zeit verändert. Sollten traditionell im System verankerte Werte weniger häufig verwendet werden oder in zunehmend unspezifischer Weise verwendet werden, könnte das für einen Wertewandel im System sprechen.

Das formale Vorgehen der Inhaltsanalyse orientiert sich an Mayrings allgemeinem inhaltsanalytischem Ablaufmodell (Mayring 2010: 60), ohne jedoch die genaue Wortwahl für die einzelnen Arbeitspakete zu übernehmen. Die generelle Logik der Arbeitspakete und deren Abfolge bleibt jedoch erhalten. Auf die Phase der reflektierten Materialsammlung folgt die theoretische Differenzierung der Fragestellung, die in den voranstehenden Absätzen beschrieben wurde. Die aus den Hypothesen entwickelten Forschungsfragen werden anschließend anhand der Techniken der Frequenzanalyse und der Strukturierung inhaltsanalytisch bearbeitet. Nach Erstellung des Datensatzes werden zunächst die Untersuchungsbegriffe durch ein deduktiv-quantitatives Verfahren bestimmt, um anschließend als Oberkategorien an den Datensatz herangetragen zu werden. In drei aufeinander folgenden Materialdurchläufen wird der Datensatz entlang dreier Dimensionen codiert. Zunächst werden induktiv die Sprecher bzw. Akteure des alterssicherungspolitischen Diskurses und die Unterkategorien der Untersuchungsbegriffe ermittelt. Anhand dieses ausgeweite-

ten Kategoriensystems werden dann in einem zweiten Materialdurchgang allen Textstellen die abschließend gültigen Begriffscodes zugeordnet. In einem dritten Materialdurchgang wird jeder Textstelle noch eine dritte Code-Dimension zugewiesen: die Diskursdimension. Die dritte Code-Dimension stellt die Kontexteinheit dar, die über die Relevanz jeder Textstelle entscheidet. Nur wenn sich die Textstelle sicher einem alterssicherungspolitischen Diskurs zuordnen lässt, bleibt sie in der weiteren Auswertung. Mit Hilfe dieses dreistufigen, regelgeleiteten Codierprozesses soll zum einen eine hohe Validität als auch eine angemessene Reliabilität der Ergebnisse sicher gestellt werden. Abschließend werden die Ergebnisse in einem Wörterbuch der normativen Grundbegriffe der Alterssicherung dargestellt werden. Im Detail gestaltet sich der Forschungsprozess wie folgt:

Tabelle 40: Arbeitspakete der Inhaltsanalyse

1. Materialsammlung und Datensatzerstellung
2. Erste Kategorienbildung und Auswahl der Untersuchungsbegriffe
3. Festlegen der Analyseeinheiten
4. Autocodieren mit <i>MAXqda</i>
5. Erste Code-Überprüfung und Zuordnung der Sprecher codes
6. Zweite Code-Überprüfung und Zuordnung der Begriffscodes
7. Dritte Code-Überprüfung und Zuordnung der Diskurscodes
8. Quantitative Auswertung
9. Qualitative Auswertung

5.1 Materialsammlung/Datensatzerstellung

Der erste Schritt des empirischen Vorgehens ist die Materialsammlung. Die Erstellung des Datensatzes folgt dabei einer deduktiven Logik, nach der das Thema der Studie mit der diskursiven Formation der Alterssicherung festgelegt ist. Ziel ist, eine möglichst weit reichende Stichprobe des theoretisch abgegrenzten Alterssicherungsdiskurses zu erhalten. Zu diesem Zweck muss ein Datensatz in Form eines Textkorpus konzipiert werden, der möglichst breit die Äußerungen von Akteuren zur Rentenpolitik einfängt. Die praktische Schwierigkeit bei der Datensatzerstellung ist die Zahl der relevanten Äußerungen zu maximieren, ohne zu viel irrelevanten Textballast in die Analyse einzubeziehen. Die theoretische Schwierigkeit liegt in der Abgrenzung des Alterssicherungsdiskurses gegenüber anderen sozial- und wirtschaftspolitischen Diskursen. Zunächst muss daher eine Entscheidung über die Textarten getroffen werden.

In dieser Arbeit wird angenommen, dass der öffentliche Diskurs am besten über die Analyse von Qualitätstageszeitungen untersucht werden kann. Die Redaktionen der Tageszeitungen bilden dabei die Entscheidungsinstanz, welche Äußerungen zu welcher Zeit Relevanz erlangen. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass der Tageszeitungsdiskurs starke Rückwirkungen auf den gesamten öffentlichen Diskurs hat, da sich die einflussreichsten Diskursteilnehmer über Tageszeitungen informieren und austauschen (vgl. Jandura/Brosius 2011, Schenk/Mangold 2011). Weil die Gesamtzahl der Tageszeitungen in Deutschland enorm groß ist, muss wiederum eine Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes erfolgen. Es wird angenommen, dass die überregional vertriebenen Tageszeitungen einen größeren Anteil an diskursiver Reichweite haben, als lokale Tageszei-

tungen. Daher sollte sich die Stichprobe aus Artikeln qualitativ hochwertiger, deutschlandweit erhältlicher Tageszeitungen beziehen. Aus Kapazitätsgründen muss die Zahl der untersuchten Tageszeitungen eng eingegrenzt werden. So erscheint es am sinnvollsten zwei Zeitungen auszuwählen, die sich in ihrer politischen Ausrichtung möglichst stark unterscheiden, aber nicht die auflageschwachen ideologischen Ränder des Spektrums repräsentieren. Letztere wären zwar aus einer Logik der maximalen Differenz der Untersuchungsfälle interessant, an dieser Stelle sollen jedoch möglichst repräsentativ die Wertgrundlagen des Alterssicherungssystems bestimmt werden. Zu diesem Zweck sollten die Untersuchungszeitungen über eine möglichst große Auflage und damit diskursiver Reichweite verfügen. In dieser Arbeit werden die Zeitungen *Frankfurter Allgemeine Zeitung* und *Süddeutsche Zeitung* ausgewählt, wobei angenommen wird, dass die FAZ eher für eine wirtschaftsliberale und die SZ für eine sozial-liberale Berichterstattung steht.

Die Güte der Zeitungsartikel-Stichprobe entscheidet sich an der Zuverlässigkeit der Suchbegriffe, mit denen die Textdokumente identifiziert werden sollen, in denen alterssicherungspolitische Diskurse (re)produziert werden. Der Vorgang der Textkorpuserstellung wurde daher vielfach wiederholt, um die am besten geeignete Kombination an alterssicherungspolitischen Schlüsselbegriffen zu identifizieren. Zu Beginn der Analyse wurde zunächst noch nicht mit den späteren Textquellen gearbeitet, sondern das empirische Vorgehen an den Wahlprogrammen der fünf im Parlament vertretenen Parteien getestet⁴⁰. Die Bearbeitung der Wahlprogramme seit den 1970er Jahren⁴¹ liefert dabei erste Erkenntnisse welche Wertbegriffe als potenzielle Wertgrundlagen des Alterssicherungssystems gelten könnten. Es wurden 41 potenzielle Wertbegriffe⁴² im Text farblich markiert und auf ihre Häufigkeit in den Wahlprogrammen geprüft. Diese Wortfrequenzanalyse lieferte erste Hinweise, welche Wertbegriffe wahrscheinlich auch im parlamentarischen und im printmedialen Diskurs stärkere Verbreitung finden werden. Die Wahlprogramme erweisen sich in ihrem Aufbau jedoch als zu divers, als dass sie sinnvoll in eine vergleichende Analyse einbezogen werden sollten. Die Parteien unterscheiden sich deutlich in der Genauigkeit, mit der sie ihre politischen Konzepte beschreiben. Während die kleineren Parteien wie die FDP oder die Grünen dazu neigen, sehr detaillierte Konzepte zu beschreiben, sind andere Wahlprogramme eher in Stichpunktform gehalten. Eine Vergleichbarkeit der Texte ist daher nur sehr begrenzt gegeben, so dass die Ergebnisse der Wahlprogrammalyse nicht mit in diese Studie einbezogen werden. Nichtsdestotrotz eignen sich die Wahlprogramme dazu, die Methodik zur Bestimmung der Untersuchungsbegriffe und zur Abgrenzung von alterssicherungspolitisch relevanten Textstellen zu testen.

Der Auswahlprozess der Zeitungsartikel erfolgt auf Grundlage der Schlagworte, die das Dokumentations- und Informationssystem des Deutschen Bundestages (DIP) den einzelnen Gesetzgebungsprozessen zugeordnet hat. Das DIP ist über die Webseite des Deutschen Bundestages zugänglich und listet die Gesetzgebungsprozesse der aktuellen und der vergangenen Legislaturperioden auf. Jedem Gesetz werden dabei Schlagworte zugeordnet, mit denen die Dokumente des Gesetzge-

⁴⁰ Für die Bereitstellung der gesammelten Parteiprogramme danke ich Andrea Volkens vom Manifesto-Projekt des WZB (siehe auch: Volkens et al. 2015).

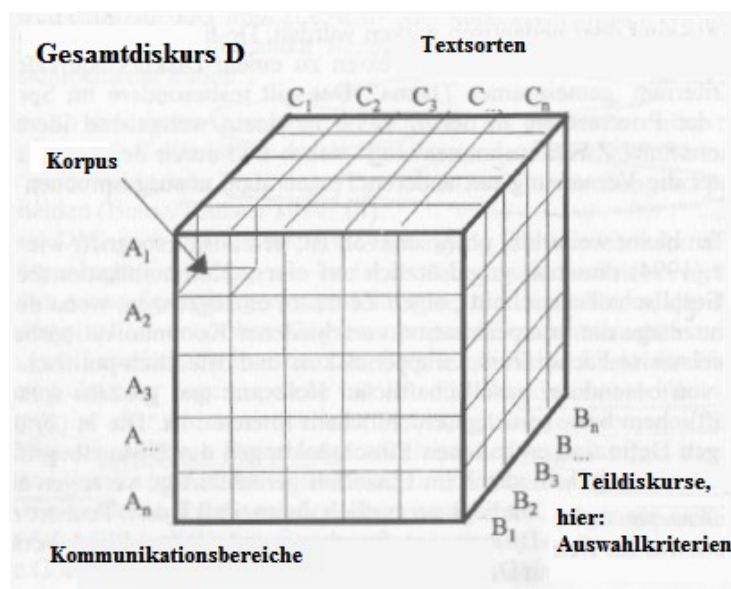
⁴¹ Die Wahlprogramme zwischen 1945 und den frühen 1970er Jahren sind so allgemein gehalten, dass sie sich für eine auf Alterssicherungspolitik begrenzte Analyse nicht eignen.

⁴² Die Auswahl der Wertbegriffe erfolgt angelehnt an die Auswahl früherer Begriffsuntersuchungen in Nullmeier et al. (2009) bzw. Köppe et al. (2007).

bildungsprozesses über die Suchfunktion der Bundestagswebseite gefunden werden können. Während der Parlamentstextkorpus über die manuelle Suche im DIP zusammengestellt wurde, erfolgt die Auswahl der Zeitungsartikel über die kommerzielle Datenbank *factiva.com* des Verlagshauses Dow Jones & Company. Für die Erstellung des Zeitungsartikeltextkorpus wurden daher zunächst die Schlagworte aus dem DIP als Suchanfragen übernommen und auf ihre Treffergenauigkeit in *factiva* überprüft. Eine offene Suche nach Artikeln in denen der Begriff Rente oder seine Komposita auftaucht, etwa über die Suchanfrage *Rente**, würde eine nicht zu bewältigende Menge an Fehltreffern erzeugen. Die Suchanfragen müssen daher sinnvoll eingegrenzt werden. Für jeden Untersuchungszeitpunkt wurde zu diesem Zweck eine an die DIP-Schlagworte angelehnte Suchanfrage geschrieben, die jeweils einen Kompromiss zwischen Reichweite und Treffergenauigkeit darstellen soll.

Die Erstellung des Datensatzes erfolgt also entlang deduktiv festgelegter und in Pre-Tests überprüfter Suchbegriffe, die den Textkorpus thematisch eingrenzen. Der Textkorpus soll dabei ein möglichst breites Abbild des alterssicherungspolitischen Diskurses zu den Reformgesetzen darstellen. Dazu wird der parlamentarische Diskurs in Form der stenografischen Parlamentsprotokolle komplett erfasst und der öffentliche Diskurs in Form einer Stichprobe abgebildet. Es ist praktisch nicht möglich Diskurse voll zu erfassen, daher können immer nur Stichproben der Analyse zugänglich gemacht werden. Zur Veranschaulichung der Beziehung zwischen Grundgesamtheit und Stichprobe ist das „Würfelmodell“ von Jung (2006: 35ff.) hilfreich. Die Stichprobe bildet dabei einen Teilbereich eines dreidimensionalen Würfels, der aus den Achsen *Kommunikationsbereiche*⁴³, *Textsorten* und *Teildiskurse* besteht (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Diskurswürfel nach Jung



Quelle: Jung (2006: 36).

⁴³ Im Originalmodell heißt die Achse der Kommunikationsbereiche Diskursebenen. Diese Bezeichnung wäre für diese Studie jedoch missverständlich, da die verschiedenen Diskursebenen hier von unterschiedlich stark aggregierten Argumentensets gebildet werden, die im Ausgangsmodell eher den Teildiskursen entsprechen. Zum Beispiel ist die Debatte um das Renteneintrittsalter teil des Subdiskurses „Struktur“ des Subdiskurses „GRV“ des Gesamtdiskurses „Alterssicherung“.

Die erste Achse der Kommunikationsbereiche (A_1 - A_n) unterscheidet die Diskursformationen, in denen Äußerungen getätigt werden. Denkbar sind hier zum Beispiel öffentliche Diskurse, politische Diskurse, wissenschaftliche Diskurse, Alltagsdiskurse usw. Für diese Studie werden zwei dieser Kommunikationsbereiche näher untersucht: der öffentliche Diskurs und der politische Diskurs. Die zweite Achse bildet die Teildiskurse des alterssicherungspolitischen Diskurses ab (B_1 - B_n). Diese Achse wird hier jedoch induktiv bestimmt: *A priori* ist nicht festgelegt, welche Teildiskurse im Textkorpus thematisiert werden sollen. Statt der Teildiskurse kann die Achse daher in dieser Studie von den Auswahlkriterien der Textdokumente gebildet werden. Das ist zum einen die Suchanfragen in der Datenbank *factiva* auf deren Grundlage die Zeitungsstichprobe gezogen wird und zum anderen die Zentralität der Parlamentsdebatten im politischen Diskurs. Der politische Diskurs findet in den parlamentarischen Beratungen seinen Höhepunkt, auf den die anderen Phasen des Gesetzgebungsprozesses zulaufen. Es ist daher davon auszugehen, dass die schlagkräftigsten Argumente und Aussagen in die parlamentarischen Aussprachen Eingang finden, wenngleich die Bedeutung von Parlamentsdebatten für die öffentliche Meinungsbildung von abnehmender Qualität ist (vgl. Sarcinelli 2011). Die dritte Achse des Diskurswürfels bilden die ausgewählten Textsorten (C_1 - C_n). In diesem Fall Zeitungsartikel und Parlamentsprotokolle. Als weitere Textsorten wären die Dokumente der jeweiligen parlamentarischen Ausschusssitzungen denkbar, oder die Protokolle von Fernsehdebatten oder Nachrichtensendungen. Aus forschungsökonomischen Gründen muss die Auswahl der Textsorten begrenzt bleiben. Es wird jedoch angenommen, dass mit der Auswahl der „Würfelchen“ ein möglichst repräsentativer Teil des gesamten Alterssicherungsdiskurses erfasst werden kann.

Als Untersuchungszeitraum werden jeweils neun Monate um die Stichtage der parlamentarischen Verabschiedung der Reformgesetze festgelegt. Die wiederholte Anfrage mit einem identischen Set an Suchbegriffen hat ergeben, dass das Artikelaufkommen sechs Monate vor und bis zu drei Monate nach der zweiten und dritten Lesung eines Gesetzes am höchsten ist. Ergebnisse anderer Studien zur Printmedienanalyse belegen, dass das Diskursaufkommen um die abschließende Beratung eines Gesetzes besonders hoch ist (vgl. Leifeld 2011: 215). Für zukünftige Untersuchungen sollte dieser Zeitraum jedoch noch stärker eingegrenzt werden, da ein Gesamtuntersuchungszeitraum von 27 Monaten eine enorme Arbeitsbelastung darstellt.

Innerhalb dieses Zeitraumes sollen möglichst alle alterssicherungspolitisch relevanten Artikel in den ausgewählten Zeitungen erfasst werden. Zu diesem Zweck wird eine komplexe Suchanfrage⁴⁴ an die Datenbank *factiva* gestellt, auf deren Grundlage die erste Version des Zeitungs-Textkorpus zusammen gestellt wird. Der gesamte Zeitungstextkorpus wird anschließend manuell auf die Relevanz der enthaltenen Artikel geprüft. Da die Suchbegriffe aus der *factiva*-Anfrage im Textkorpus

⁴⁴ Die Suchanfrage für den Zeitraum 26.07.2000 bis 25.04.2001 umfasst die folgenden Suchbegriffe: *Rente* AND ("private Vorsorge" OR Altersvorsorge* OR Ausgleichsfaktor* OR kapitalgedeckt* OR Altersvermögens* OR Rentenversicherung*)*. Die Suchanfrage für den Zeitraum 11.09.2003 bis 11.06.2004 besteht aus den Suchbegriffen *Rente* AND (Demografiefaktor* OR (demografisch* NEAR Faktor*) OR Nachhaltigkeit* OR Rentenversicherung* OR Niveausicherung* OR Rentenniveau* OR Beitragss* OR (Stabilisierung* NEAR Beitrag*) OR Rentenanpassung* OR Anpassung* OR Rentendynamik*)* und die dritte Suchanfrage für den Zeitraum 09.10.2006 bis 09.06.2007 sucht nach *Rente* AND (Rentenversicherung* OR "Rente mit 67" OR (demografisch* NEAR Entwicklung*) OR Regelaltersgrenze* OR Altersgrenze* OR (Beschäftigung* NEAR älter*) OR Bevölkerungsentwicklung*)*.

markiert sind, lässt sich sehr schnell klären, ob ein Artikel potenziell für die Analyse relevant ist oder nicht. Maßstab für die Relevanz eines Textes ist, ob sich die markierten Textstellen potenziell einem alterssicherungspolitischen Diskurs zuordnen lassen. Überprüft wird, ob der Kontext der Suchbegriffe alterssicherungspolitischen Bezug aufweist oder ob es auf den ersten Blick ersichtlich ist, dass zwar die Suchbegriffe genannt werden, das Thema des Artikels sich aber auf andere Politikfelder bezieht. Die Zuverlässigkeit der Suchanfragen zeigt dabei Unterschiede. Während die Suchanfrage für 2001 über zwei Drittel relevante Texte liefert, so müssen bei der Suchanfrage 2007 über die Hälfte der geladenen Texte aussortiert werden. Für die Suche 2004 müssen von 868 geladenen Artikeln 331 wieder aussortiert werden, das entspricht einer Treffergenauigkeit von knapp 62 Prozent. Nach Löschung aller Artikel, die sich nicht auf alterssicherungspolitische Themen beziehen, kann die überarbeitete Version des Textkorpus einer ersten inhaltlichen Analyse unterzogen werden.

Der Gesamttextkorpus gliedert sich in drei Teilkorpora, jeweils einem pro Reformgesetz. Die Teilkorpora unterscheiden sich dabei erheblich in ihrem Umfang. Während der Umfang der parlamentarischen Debatte für die Gesetze 2004 und 2007 ungefähr gleich groß ausfällt, beide Korpora umfassen gut 26.000 Wörter, so ist der Parlamentstextkorpus zur Einführung der Riester-Rente mehr als doppelt so groß (57.366 Wörter – ohne die erste Lesung). Bei den Zeitungsartikeln zeigt sich ein ähnliches Bild: Während der Zeitungstextkorpus für 2001 757 Zeitungsartikel mit einer Gesamtlänge von 338.040 Wörtern umfasst, so sind es zum Nachhaltigkeitsgesetz 2004 537 Artikel mit ca. 290.000 Wörtern bzw. zum Altersgrenzenanpassungsgesetz 2007 448 Artikel mit knapp 200.000 Wörtern. Insgesamt umfasst der Parlamentstextkorpus 109.532 Wörter und der Zeitungstextkorpus 823.122, das heißt der Gesamttextkorpus besteht aus 932.654 Wörtern auf 3424 DinA4-Seiten.

5.2 Auswahl der Untersuchungsbegriffe und Kategorienbildung

Da das grundlegende Erkenntnisinteresse der Arbeit auf den institutionellen Wertbegriffen der Alterssicherung liegt, bezieht sich der erste inhaltliche Analyseschritt auf die Bestimmung der Untersuchungsbegriffe. Die Auswahl der Untersuchungsbegriffe folgt dabei einer induktiv-quantitativen Logik. Es wird überprüft, welche der im TK vorkommenden Begriffe sowohl einen normativen Charakter besitzen als auch quantitativ so häufig sind, dass von einer Signalwirkung im Diskurs ausgegangen werden kann (vgl. Kapitel 2).

Die Auswahl der Untersuchungsbegriffe erfolgt auf Basis einer Frequenzanalyse, die auflistet welche Begriffe von den Akteuren quantitativ am häufigsten verwendet werden. Zum Zweck der Frequenzanalyse wird mit der frei zugänglichen Textanalysesoftware *Yoshikoder* eine Gesamtwortliste erstellt, die alle im TK vorkommenden Worte und ihre Frequenzen auflistet. Diese Liste wird manuell auf das Auftreten normativ konnotierte Begriffe hin geprüft, wobei potenzielle Wertbegriffe zu Begriffsgruppen zusammen gefasst werden, die aus Oberbegriffen und Begriffskomposita

bestehen⁴⁵. Durch eine einfache lexikografische Auflistung der Begriffe lassen sich sehr schnell die Oberbegriffe mit all ihren im Textkorpus vorkommenden Komposita bzw. grammatikalischen Ausformungen gruppieren und tabellarisch darstellen. Unter dem Oberbegriff *Gerechtigkeit* werden zum Beispiel Begriffe wie *generationengerecht*, *altersgerecht* oder *ungerecht* zusammen gefasst. In zwei Fällen werden auch Begriffe mit einem eigenen Wortstamm den Oberbegriffen zugeordnet. Alle Formen des Begriffes *Fairness* werden unter dem Oberbegriff *Gerechtigkeit* zusammen gefasst und alle Formen der *Äquivalenz* werden unter dem Oberbegriff *Leistung* gruppiert. Als sowohl quantitativ als auch normativ bedeutsam wurden die folgenden Oberbegriffe mit ihren vorläufigen Häufigkeiten ermittelt⁴⁶: *Sicherheit* (1266), *Leistung* (1062), *Gleichheit* (876), *Gerechtigkeit* (737), *(Eigen)Verantwortung* (318), *Vertrauen* (287), *Solidarität* (263), *Armut* (226), *Flexibilität* (176), *Nachhaltigkeit* (170).

Die Schwierigkeit bei der Vorauswahl der Untersuchungsbegriffe ist, ohne Kontextkenntnisse bereits erste Begriffskomposita als nicht-normativ konnotiert auszusortieren. Es sollten daher zunächst möglichst viele Komposita unter den Oberbegriffen zusammen gefasst werden, um zu einem späteren Zeitpunkt kontextbezogen über die Relevanz einzelner Begriffskomposita zu entscheiden. Lediglich offensichtlich technische Begriffe wie *Solidaritätszuschlag* oder *Nachhaltigkeitsgesetz* und offensichtliche Irrläufer, wie zum Beispiel das Wort *gerechtfertigt*, das sich nicht auf den Oberbegriff *Gerechtigkeit* sondern auf den Begriff *Rechtfertigung* bezieht, sollten nicht mit in die Begriffsgruppen aufgenommen werden.

Am Ende steht ein vorläufiges Kategoriensystem, das zur ersten automatisierten Codierrunde verwendet wird. Die Oberbegriffe sind mit ihren vorläufigen Subkategorien definiert und werden an den Datensatz heran getragen. Der methodische Vorteil des Vorgehens mit einer Gesamtwortliste ist, dass alle möglichen grammatikalischen und kompositorischen Ausprägungen bekannt sind und die Codieranweisungen für das automatische Codieren daher sehr genau geschrieben werden können.

5.3 Festlegen der Analyseeinheiten

Bevor mit dem Codieren des Textkorpus' begonnen werden kann, müssen die Analyseeinheiten des Vorgehens festgelegt werden. Zu unterscheiden ist dabei zwischen Codiereinheit, Kontexteinheit und Auswertungseinheit (Mayring 2010: 59). Die Codiereinheit stellt die kleinste Analyseeinheit dar und legt fest, welches „*der minimale Textteil ist, der unter eine Kategorie fallen kann*“ (Mayring 2010: 59). Dieser Entscheidung kommt aufgrund des halb-automatisierten Vorgehens eine besondere Bedeutung zu. Da die vorläufige Codevergabe mit Hilfe der Analysesoftware *MAXqda* erfolgt, kann die Analyseeinheit nicht nachträglich angepasst werden. Die Analyse müsste immer komplett neu gestartet werden, sollte sich die Codiereinheit als nicht angemessen erweisen. *MAXqda* bietet drei Optionen für die Festlegung einer Codiereinheit: den einzelnen Be-

⁴⁵ Es werden alle Begriffe im Textkorpus überprüft. Als Anhaltspunkt für theoretische Bedeutung wird ein besonderes Augenmerk auf Wertbegriffe aus anderen Studien gelegt (vgl. Köppe et al. 2007, Nullmeier et al. 2009).

⁴⁶ Der vorläufige Charakter dieser Zahlen meint, dass die hier gelisteten Zahlenwerte noch nicht überprüft wurden und sich daher im Verlauf der Analyse reduzieren werden.

griff, den Satz, in dem der gesuchte Begriff verwendet wird oder den Absatz, in dem der oder die Suchbegriffe genannt werden. Eine Einteilung der Codiereinheit in Quasi-Sätze, wie es etwa das *Comparaitve Manifesto Project* (Volkens 2001) für die inhaltsanalytische Auswertung von Wahlprogrammen vornimmt, ist bei der automatischen Codefunktion von *MAXqda* nicht möglich. Für diese Studie scheint es daher am sinnvollsten, den natürlichen Satz als Codiereinheit zu verwenden. Während die Codevergabe auf Begriffsebene zu kurz greifen würde, wäre die Absatzebene als Codiereinheit zu weit gefasst, da zu viele nicht-normative Äußerungen in den Datensatz eingehen würden. Je nach Texttyp unterscheiden sich die Absätze in ihrer Länge zu sehr, als dass von einer Vergleichbarkeit der codierten Textstellen ausgegangen werden könnte. Bei den stenografischen Parlamentsprotokollen kommt es zum Beispiel immer wieder vor, dass ein Redner oder eine Rednerin von Zwischenrufen oder Applaus unterbrochen wird. In vielen Fällen wird dann im Text beim Fortsetzen der Rede ein neuer Absatz begonnen. Ebenso unterscheiden sich die Absatzlängen in den Tageszeitungen je nach Artikeltyp. Während kurze Notizen häufig aus nur einem Absatz bestehen, sind zum Beispiel Interviews in sehr viele kurze Absätze untergliedert. Der Satz als natürliche Texteinheit erscheint daher als Codiereinheit am sinnvollsten.

Mit der Kontexteinheit wird der größte Textbestandteil festgelegt, der unter eine Kategorie fallen kann (Mayring 2010: 59). In dieser Studie wird ein dreigliedriges Kategoriensystem entwickelt: eines für die Sprecher, eines für die Wertbegriffe und eines für die Teil-Diskurse, innerhalb derer die Akteursäußerungen stattfinden. Für die ersten beiden Kategoriensysteme ist die Kontexteinheit mit der Codiereinheit identisch: Die Codes werden im ersten Durchgang automatisch auf Satzebene vergeben. Um den Kontext der Sätze zu berücksichtigen wird die dritte Codekategorie, die Diskurscodes, als Kontexteinheit verstanden. In der Regel werden die Diskurscodes manuell auf Absatzebene vergeben. In anderen Fällen kann allerdings auch über die Absatzebene hinaus gegangen werden. Wenn die Themensetzung einer Äußerung weiter als einen Absatz von der eigentlichen Begriffsverwendung entfernt liegt, werden die umliegenden Absätze mit in den Code einbezogen. Da die Diskurscodes manuell vergeben werden, kann die Kontexteinheit an den jeweiligen Bedarf angepasst werden. In keinem Fall ist sie jedoch größer als +/- 1 Absatz um den jeweiligen Wertbegriff herum.

Die dritte Analyseeinheit, die Auswertungseinheit entscheidet, welche Textteile jeweils nacheinander ausgewertet werden. Für die ersten beiden Ebenen des Kategoriensystems, den Begriffs- und Sprechercodes, gelten wiederum die Bedingungen der automatisierten Codevergabe. Das Programm *MAXqda* untersucht die im Textkorpus zusammengefassten Textdokumente nacheinander Wort für Wort auf das Vorkommen der Untersuchungsbegriffe. Anschließend wird das Umfeld der Begriffscodes manuell Wort für Wort nach den Sprechern durchsucht und händisch die Sprechercodes vergeben. Die Vergabe der Diskurscodes folgt einer anderen Logik: Mit den Diskurscodes soll das Textumfeld der Wertbegriffe beschrieben werden, daher werden nur solche Textstellen manuell mit Diskurscodes versehen, die auch schon Begriffs- und Sprechercodes zugewiesen bekommen haben. Die Auswertungseinheit der Diskurscodes orientiert sich damit an den Ergebnissen der ersten beiden Codierunden, also an den Begriffs- bzw. Sprechercodes.

5.4 Autocodieren

Aufgrund des enormen Umfangs des Textkorpus ist es nicht möglich jedes Textdokument manuell genau zu lesen und einzeln zu analysieren. Mit Hilfe der Textanalysesoftware *MAXqda* soll der Datensatz daher vorstrukturiert werden, so dass in die qualitative Inhaltsanalyse nur solche Textstellen einbezogen werden, die sowohl alterssicherungspolitischen als auch normativen Bezug aufweisen. Die entscheidende Variable an dieser Stelle ist der normative Bezug, da alle Texte im Vorfeld schon auf ihren grundsätzlichen alterssicherungspolitischen Bezug geprüft wurden. Der normative Bezug einer Textstelle wird durch die Verwendung eines der Untersuchungsbegriffe gegeben. Der genaue Ablauf ist der folgende:

Zunächst werden die aus der Gesamtwortliste ermittelten Wortgruppen technisch zu einer Suchwort-Datei zusammen gefasst. Das Programm *MAXqda* verwendet für die Funktion ‚lexikalische Suche‘ sogenannte SEA-Dateien, die mit jedem Textverarbeitungsprogramm erstellt und editiert werden können. Alle einem der Suchoberbegriffe zugeordneten Worte aus der Gesamtwortliste werden jeweils zu einer SEA-Datei zusammen gefasst und mit Hilfe der Funktion ‚lexikalische Suche‘ automatisch durch *MAXqda* codiert. Jeder Oberbegriff stellt in diesem Fall eine Oberkategorie dar, der in einem automatisierten Verfahren verschiedene Ausprägungen zugeordnet werden. Nach Abschluss der neun automatisierten Codier-Runden, einer je Untersuchungsbegriff, sind dem Textkorpus die vorläufigen Begriffskategorien zugeordnet. Die markierten Textstellen bilden nun die Grundlage für das weitere inhaltsanalytische Vorgehen.

5.5 Erste Code-Überprüfung und Zuordnung der Sprechercodes

Die Forschungslogik dieser Studie unterscheidet sich an einer Stelle bedeutend vom herkömmlichen Verfahren der Strukturierung nach Mayring (2010: 92ff.). Während beim bekannten Verfahren der Strukturierung alle Codes von Hand durch den Forschenden gesetzt werden, erfolgt die erste Codesetzung in dieser Studie automatisiert. Anschließend werden dann alle codierten Textstellen in einem dreistufigen Verfahren überprüft, wobei Fehlcodierungen und irrelevante Textstellen nach und nach behoben bzw. aussortiert werden.

Der erste manuelle Materialdurchlauf hat zwei Ziele: zum einen soll die Relevanz der codierten Textstellen geprüft werden, zum anderen soll induktiv das Kategoriensystem der Sprechercodes erstellt werden. Ausgangspunkt hierfür sind die Textstellen, die mit den vorläufigen Begriffscodes markiert sind. Als Entscheidungskriterium wird gefragt: handelt es sich bei der codierten Textstelle tatsächlich um eine normative Äußerung oder ergibt der Kontext des potenziellen Wertbegriffes, dass es sich nur um eine technische Verwendung des Begriffes handelt? Es kann auch sein, dass es sich bei der codierten Textstelle zwar um eine normative Äußerung handelt, diese aber nicht im Rahmen eines alterssicherungspolitischen Diskurses getätigt wurde. Gerade bei Interviews oder längeren Hintergrundberichten ist die Überschneidung von verschiedenen Policy-Diskursen selbstverständlich, so dass zwar die Artikel, nicht aber jede darin enthaltene Passage von alterssicherungspolitischer Relevanz sind.

Wenn die codierten Textstellen sowohl als normativ als auch als rentenpolitisch relevant bestätigt werden, wird jeder Textstelle ein Sprecher zugeordnet. Dazu wird wiederum das Umfeld des codierten Satzes geprüft, ob ein eindeutiger Sprecher im Text genannt wird. Bei den Parlamentsprotokollen ist die Zuordnung sehr einfach, da immer klar gekennzeichnet ist wer spricht. Bei Zeitungsartikeln muss teilweise der gesamte Artikel als Kontext einbezogen werden, um zu klären wer die markierte Äußerung getätigt hat. Kann kein expliziter Sprecher zugeordnet werden, so gilt die jeweilige Tageszeitung als aggregierter Akteur als Sprecher. Innerhalb der Tageszeitungen wird nicht zwischen einzelnen Journalisten und Journalistinnen unterschieden. Nachdem jede Textstelle mit einem aus dem Material abgeleiteten Sprechercode markiert wurde, werden die einzelnen Sprecher zu Sprechergruppen zusammengefasst. Die Parteien werden wie die Zeitungen als aggregierte Sprecher modelliert, d.h. es wird nicht zwischen EinzelpolitikerInnen oder innerparteilichen Gruppierungen unterschieden. Im Datensatz kommen neben den *Parteien* und *Tageszeitungen* die folgenden Sprechergruppen identifiziert werden: *Experten, Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände, (para)staatliche Institutionen, Sozialverbände, BürgerInnen* und *Sonstige*.

Jede Textstelle bekommt nur einen Sprecher zugeordnet. So kann anhand der Häufigkeiten der Sprechercodes nach Abschluss der Analyse die Gesamtzahl der analysierten Textstellen angegeben werden. Die Sprechercodes eignen sich am besten zur Anzeige der Gesamtcodehäufigkeit, da sie die am klarsten abgrenzbare Codekategorie sind. Bei den Begriffscodes kann es hingegen zu Doppelcodierungen kommen, wenn ein Begriff ambivalent verwendet wird. Bei den Diskurscodes ist die Mehrfachcodierung sogar die Regel, da sie mindestens auf Absatzeben erfolgt und fast immer mehr als ein alterssicherungspolitischer Subdiskurs thematisiert wird. Es ist nicht notwendig für die Sprechercodes Ankerbeispiele zu formulieren, da meist explizit erwähnt wird welchem Akteur eine Äußerung zuzuordnen ist. Kann kein genauer Sprecher identifiziert werden, wird der Code der jeweiligen Tageszeitung genutzt. Auch ausformulierte Codierregeln scheinen an dieser Stelle überflüssig zu sein, da es kaum zu Abgrenzungsproblemen kommen kann. Die Sprecher stehen für sich und lediglich die Zuordnung einzelner Sprecher zu den Sprechergruppen könnte Diskussionsspielraum lassen. Nach diesem ersten Materialdurchlauf sind also alle Textstellen auf ihre alterssicherungspolitische und ihre normative Relevanz hin geprüft und das Sprechercode-Kategoriensystem ist abgeschlossen. Eine explizite Überprüfung der Sprechercodes erscheint aufgrund der induktiven Erstellung des Systems nicht notwendig. Die Wahrscheinlichkeit einer Falschzuordnung ist sehr gering. Sollte es dennoch dazu kommen, würden solche Fehler in den zwei weiteren Codierphasen auffallen und beseitigt werden.

5.6 Zweite Code-Überprüfung und Zuordnung der Begriffscodes

Die bisherigen Analysephasen haben den Textkorpus auf Grundlage des deduktiv erzeugten Oberbegriffe-Kategoriensystems strukturiert. Die Codes wurden automatisiert durch das Programm *MAXqda* gesetzt und anschließend manuell auf ihre Relevanz geprüft. Das Ziel des zweiten Materialdurchlaufs ist nun, das Begriffe-Codesystem durch die Erstellung von Unterkategorien zu verfeinern. Zu diesem Zweck wird jede markierte Textstelle wiederum manuell gelesen. Aus den im Text vorkommenden Verwendungsweisen der Oberbegriffe werden dann Subkategorien gebildet. Die Logik dabei ist die folgende: lässt sich die jeweils analysierte Textstelle nicht dem bisher

bestehenden Begriffs-Kategoriensystem zuordnen, so wird eine neue Subkategorie gebildet. Dieser Prozess wird fortgesetzt, bis keine neuen Subkategorien mehr gebildet werden müssen und bis jede Textstelle neben einem Oberbegriffcode auch mit einem Ausprägungscodex versehen wurde. Wenn keine neuen Begriffscodes gebildet werden müssen, ist von einer theoretischen Sättigung des Kategoriensystems auszugehen (Glaser/Strauss 1998: 62f.). Die induktiv ermittelten Subkategorien werden nun theoriegeleitet integriert, so dass sich für die einzelnen Subkategorien klare Abgrenzungsregeln formulieren lassen. Die Integration des Begriffs-Kategoriensystems erfolgt auf Grundlage einer ideengeschichtlichen Recherche zu jedem Untersuchungsbegriff. Jeder Untersuchungsbegriff wird auf seine theoretische Varianz in einschlägigen philosophischen und sozialwissenschaftlichen Wörterbüchern geprüft. Die Erkenntnisse der ideengeschichtlichen Recherche werden anschließend auf das erarbeitete Kategoriensystem angewandt, das heißt, die induktiv entwickelten Subkategorien jedes Begriffes werden theoriegeleitet überarbeitet. Am Ende dieses Prozesses steht das für diese Studie abschließend gültige Begriffs-Kategoriensystem. Insgesamt ist jede markierte Textstelle nun mit drei Codes versehen: einem Sprechercode, einem Oberbegriffcode und einem Subcode, der die interpretative Ausprägung des Untersuchungsbegriffes anzeigt.

5.7 Dritte Code-Überprüfung und Zuordnung der Diskurscodes

Im dritten Materialdurchlauf wird dem Kontext der normativen Akteursäußerungen besondere Beachtung geschenkt. Das Ziel dieses Arbeitspaketes ist zum einen abschließend zu klären, ob die markierte Äußerung wirklich im Rahmen eines alterssicherungspolitischen Diskurses getätigt wurde und damit zur Bestimmung der normativen Grundlagen der Alterssicherung verwendet werden kann. Zum anderen soll im Zuge dieses Analyseschrittes die thematische Spannweite des Alterssicherungsdiskurses erfasst werden. Es ist zu erwarten, dass die untersuchten Wertbegriffe je nach unterschiedlicher rentenpolitischer Thematik in unterschiedlichen Ausprägungen und in einer unterschiedlichen Häufigkeit Verwendung finden. Zu diesem Zweck wird das Umfeld der bisher codierten Textstellen auf thematische Schlagworte geprüft. Die Logik der Kategorienerstellung ist dabei die gleiche wie bei der induktiven Erarbeitung der Begriffssubcodes. Zunächst werden die Diskurscodes frei vergeben, bis eine theoretische Sättigung eintritt und alle folgenden Textstellen mit dem bestehenden Kategoriensystem codiert werden können. Anschließend werden die einzelnen Subdiskurse zu thematischen Diskurscodes zusammen gefasst. Alle Codes, die zum Beispiel den Arbeitgeberanteil zur gesetzlichen Rentenversicherung, den Beitragssatz, die Schwankungsreserve oder die Bundeszuschüsse thematisieren, werden zum Beispiel unter dem Oberthema *Finanzierungsdiskurs* zusammen gefasst. Neben dem Finanzierungsdiskurs wurden folgende alterssicherungspolitischen Themendiskurse identifiziert: *Demografiediskurs*, *Lebenslagendiskurs*, *Legitimationsdiskurs*, *Niveaudiskurs*, *Systemdiskurs*, *Theoriediskurs* und der *Altersübergangsdiskurs*. Andere altersbezogene Subdiskurse, die sich nicht auf die institutionalisierte Alterssicherung beziehen, wie etwa der Altersbilderdiskurs, werden nicht weiter in die Analyse einbezogen. Textstellen die sich nur letzteren Diskursen zuordnen lassen, werden im dritten Materialdurchgang aussortiert. Als Ergebnis dieses Arbeitspaketes steht der vollständig codierte Textkorpus. Jede Text-

stelle verfügt über einen Sprechercode, mindestens einen Oberbegriffcode, mindestens einen Begriffsnuancencode und mindestens einen thematischen Diskurscode.

5.8 Quantitative Auswertung der Codes

Nach Abschluss der Codierphase kann mit der Auswertung der Ergebnisse begonnen werden. Zunächst ist dabei eine quantitative Auswertung der Codehäufigkeiten und Coderelationen von Interesse. Welche Begriffe werden von welchen Akteuren besonders häufig verwendet? Verändern sich die Begriffsverwendungsmuster über die Zeit oder bleibt das Wertgerüst des Alterssicherungssystems stabil? Die quantitative Analyse der Begriffsverwendungsmuster kann auf diese Fragen jedoch nur vorläufige Antworten liefern und gibt lediglich Anhaltspunkte für eine tiefergehende Feinanalyse der einzelnen Untersuchungsbegriffe.

Die quantitative Auswertung des Datensatzes basiert auf der Technik der Frequenzanalyse und auf einer Relationierung der Codeebenen *Begriffe* und *Sprecher*. Zur Beantwortung der ersten Forschungsfrage, der nach den normativen Systemgrundlagen, wird eine einfache Frequenzanalyse auf Basis der Oberbegriffscodes durchgeführt. An dieser Stelle wird nicht zwischen den Begriffsnuancen auf der Subcodeebene unterschieden, sondern alle Begriffsausprägungen aggregiert unter einem Oberbegriff untersucht. Die Frequenzanalyse, d.h. die einfache Auszählung der Begriffshäufigkeiten, zeigt dabei eine klare Hierarchie der Oberbegriffe, in der die traditionellen Wertbegriffe (*Sicherheit*, *Gerechtigkeit*) vor den systemischen Wertbegriffen (*Gleichheit*, *Leistung*, *Solidarität*) und diese wiederum vor der Kategorie der neuen Wertbegriffe gelistet werden (*Flexibilität*, *Nachhaltigkeit*, *Eigenverantwortung*; siehe Kapitel 6.1, Tabelle 43).

Um die vierte Forschungsfrage, die eines möglichen Wertewandels, beantworten zu können, werden die aggregierten Häufigkeiten anschließend auf ihre Verteilung zwischen den einzelnen Untersuchungszeitpunkten hin analysiert. Zu jedem Untersuchungszeitraum werden separate Frequenzanalysen durchgeführt, die im Ergebnis das Bild der aggregierten Frequenzanalyse bestätigen. Die Hierarchie der Begriffskategorien - traditionell, systemisch, neu – bleibt bestehen, auch wenn sich einer der neuen Wertbegriffe als Ausreißer entpuppt. Der Wertbegriff der *Flexibilität* gewinnt in der Debatte um die Anhebung des Renteneintrittsalters so stark an Bedeutung, dass er nach absoluten Zahlen für die Untersuchungsperiode 2006-2007 den dritthäufigsten Wert darstellt und damit alle systemischen Wertbegriffe hinter sich lässt. Die absoluten Frequenzen der Wertbegriffe korrespondieren naturgemäß mit dem Umfang der Teiltextkorpora. Je größer das einzelne Textkorpus, desto größer die Wahrscheinlichkeit Wertbegriffe darin zu finden. Um die Vergleichbarkeit der Nennungsfrequenzen zu erhöhen, ist es daher sinnvoll die relativen Nennungsfrequenzen zu berechnen. Zunächst werden dafür die Gesamtfrequenzen der Untersuchungsbegriffe ins Verhältnis zur Gesamtzahl der verwendeten Wörter pro Untersuchungszeitraum gesetzt. Durch die sehr begrenzte Zahl an Untersuchungsbegriffen bei gleichzeitig sehr großen Textkorpora, ergeben sich extrem kleine Werte im Promillebereich.

Tabelle 41: Wortfrequenzen der Teilkorpora

	Gesamtzahl der Wörter im Textkorpus	Gesamtzahl Untersuchungs- begriffe	Anteil der Untersuchungsbegriffe am Textkorpus
2001	428.517	1328	0,003099 = 3,1‰
2004	324.340	1032	0,003181 = 3,2‰
2007	239.061	612	0,002560 = 2,6‰

Tabelle 41 zeigt, dass sich die rein quantitative Bedeutung der Untersuchungsbegriffe im Verhältnis zur Größe der Textkorpora kaum ändert. Im größten Teilkorpus zur Debatte 2001 werden die Untersuchungsbegriffe insgesamt 1328 Mal verwendet, was einem Anteil von 3,1 Promille an der Gesamtwortmenge dieses Korpus entspricht. 2004 bleibt der Anteil fast unverändert und 2007 geht er leicht, auf 2,6 Promille zurück. Aufgrund der extrem geringen Anteile der Untersuchungsbegriffe an der Gesamtwortmenge sind die relativen Anteile der Untersuchungsbegriffe am Gesamttextkorpus sehr gering. Um etwas größere Werte für den Vergleich der Begriffsfrequenzen zu erhalten, werden außerdem die relativen Anteile der Untersuchungsbegriffe am normativen Vokabular der Akteure berechnet. Das normative Vokabular kann an dieser Stelle nur aus den untersuchten Textstellen gewonnen werden, da sich rein quantitativ nicht feststellen lässt, wie groß das gesamte normative Vokabular der Akteure ist. Die Anteilswerte für den Vergleich zwischen den Untersuchungszeitpunkten werden also durch das Verhältnis der Gesamtzahl der Einzelbegriffsnennungen zur Gesamtzahl aller Untersuchungsbegriffsnennungen bestimmt. Die Berechnung soll schematisch am Beispielfall des Begriffes *Gerechtigkeit* im Untersuchungszeitraum 2000-2001 dargestellt werden:

Tabelle 42: Beispielrechnung zur Bestimmung der relativen Begriffshäufigkeiten

Nennungen Gerechtigkeit 2001:	286
Nennungen alle Untersuchungsbegriffe 2001:	1328
Anteil Gerechtigkeit am normativem Vokabular 2001:	0,2154 = 21,54%
Gesamtwortmenge Textkorpus 2001:	428.517
Anteil Gerechtigkeit am Textkorpus 2001:	0,000667418 = 0,67‰

Die einfache Berechnungsformel ($WB_x \div WB_n$) wird auf alle neun Untersuchungsbegriffe zu allen drei Untersuchungszeitpunkten angewendet. Das Ergebnis zeigt die Verlaufslinien der relativen Begriffshäufigkeiten im Zeitverlauf (siehe Kap. 6.1: Abbildungen 4 und 5). Nach derselben Logik werden die Frequenzen der Untersuchungsbegriffe anschließend ins Verhältnis zur Gesamtwortmenge der Teilkorpora gesetzt. Auch nach dieser Berechnung bleibt die Begriffshierarchie über die drei Untersuchungsperioden stabil, so dass die traditionellen Wertbegriffe verhältnismäßig bedeutender in der Argumentation der Akteure sind als die systemischen Wertbegriffe, die wiederum häufiger verwendet werden als die neuen Wertbegriffe. Lediglich der Wertbegriff *Flexibilität* kann im Untersuchungszeitraum 2006-2007 eine ähnlich hohe relative Frequenz erreichen wie die systemischen Wertbegriffe.

5.9 Feinanalyse der Begriffsverwendungsmuster

Zur Beantwortung der dritten Forschungsfrage, der nach dem Verhältnis zwischen Begriffen und Akteuren, müssen die Begriffscodes mit den Sprechercodes in Beziehung gesetzt werden. Dieser Vorgang erfolgt im Programm *MAXqda* über die Funktion des *Text Retrievals*. Mit dem *Text Retrieval* lassen sich alle Textstellen anzeigen, die einer bestimmten Begriffsgruppe und gleichzeitig einem bestimmten Sprecher zugeordnet sind. Anschließend wird eine Matrix erstellt, die die Verwendung der Untersuchungsbegriffe durch die Sprecher(gruppen) darstellt (siehe Tabelle A4 und A5 im Anhang). Da die absoluten Häufigkeiten der Begriffsnennungen stark durch die formalen Sprecherpositionen der Akteure beeinflusst werden, müssen sie ins Verhältnis zur Menge der Gesamtäußerungen pro Akteur gesetzt werden. Um die relative Bedeutung eines Wertbegriffes für die jeweiligen Sprechergruppen zu ermitteln, werden die ermittelten Verwendungshäufigkeiten des Begriffes durch die Gesamtzahl der normativen Äußerungen des jeweiligen Sprechers geteilt. So wird der Debattenanteil der Sprecher nivelliert und die Häufigkeiten werden zwischen den einzelnen Sprechergruppen besser vergleichbar.

Wie bereits beschrieben, kann die quantitative Analyse nur die allgemein formulierte erste Forschungsfrage beantworten. Durch eine reine Häufigkeitsanalyse kann lediglich geklärt werden, ob sich bestimmte Begriffe allgemein als normative Grundlagen der Alterssicherung bezeichnen lassen. Um jedoch zu beurteilen, welche Begriffsformen dominant sind, ob sich diese Grundlagen im Zeitverlauf verändern und ob bestimmte Akteure zu bestimmten Begriffen neigen, muss tiefergehend nach den Ausprägungen der Untersuchungsbegriffe gefragt werden. Es ist möglich, dass sich für einen Untersuchungsbegriff zu zwei Untersuchungszeitpunkten bzw. für zwei Akteursgruppen identische Häufigkeiten ermitteln lassen, sich die Begriffsverwendung aber auf der Subkategorieebene stark unterscheidet. Um die Frage nach dem Wertewandel und den Akteursneigungen valide beantworten zu können, wird an die quantitative Analyse eine Feinanalyse der Begriffsverwendungsmuster angeschlossen.

Zur Feinanalyse wird jede Begriffskategorie einer Kohäsions- und Relationsanalyse unterzogen (vgl. Köppe et al. 2007). Das heißt, jeder Begriff wird auf seine im Textkorpus genannten Begriffsnuanancen und –komposita untersucht, die zunächst tabellarisch erfasst werden. Zu jeder Begriffskategorie wird dann eine kurze ideengeschichtliche Skizze erstellt, die anzeigt, in welchen Varianten der Begriff historisch verwendet wurde. Die historischen Begriffsvarianten liefern ein Analyse-schema, nach dem die induktiv ermittelten Begriffskomposita sortiert werden können. Aus der Verbindung der aus dem Textkorpus gewonnenen Begriffskomposita und der historischen Begriffsvarianten ergibt sich dann eine Übersicht über die Kohäsion bzw. den Interpretationsspielraum der einzelnen Untersuchungsbegriffe (Forschungsfrage 2).

In der Relationsanalyse wird überprüft, wie die einzelnen Untersuchungsbegriffe in Beziehung zueinander stehen. Ob sie sich beispielsweise argumentativ stützen oder als Gegenspieler verwendet werden. Die Relationsanalyse wird ebenfalls mit dem Programm *MAXqda* und der Funktion des *Text Retrievals* vollzogen. Mit dem *Text Retrieval* werden alle Textstellen angezeigt, die mehr als einen Untersuchungsbegriff nennen. Aufgrund der auf den einzelnen Satz eingegrenzten Codiereinheit können allerdings nur solche Begriffsrelationen ermittelt werden, die im selben Satz

auftreten. Für jeden Untersuchungsbegriff wird eine Übersicht erstellt mit welchen Begriffen er wie oft gemeinsam genannt wird, woraus sich die Zentralität des Begriffes im Begriffsnetzwerk ergibt. Nach den Annahmen des Veto-Begriffe-Konzeptes entwickeln Begriffe, die häufig positiv mit anderen Begriffen relationiert sind, stärkeres diskursives Gewicht als Begriffe die kaum Verbindungen aufweisen und im Begriffsnetzwerk abseits stehen.

Kapitel 6: Phänomenstruktur und normative Grundbegriffe

In diesem Kapitel sollen die normativen Grundbegriffe der Alterssicherung anhand der Ergebnisse der Frequenzanalysen und einer Erweiterung um eine begriffsbezogene Feinanalyse dargestellt werden. Es wird angenommen, dass die untersuchten Wertbegriffe als Phänomenstruktur der Alterssicherungssysteme verstanden werden können. Das Konzept der Phänomenstruktur als diskursanalytisches Konzept soll dabei anzeigen, dass sich die Ergebnisse der Analyse nicht auf die Wesensqualität des Systems selbst beziehen, sondern auf die dem System durch Akteure zugeschriebenen Zielsetzungen und normativen Eigenschaften. Die normativen Grundlagen werden daher nicht aus der Selbstdarstellung des Akteurs *Deutsche Rentenversicherung* abgeleitet, sondern aus den Systembeschreibungen politischer und öffentlicher Akteure gewonnen.

Zunächst werden in diesem Kapitel drei der vier Forschungsfragen quantitativ beantwortet, um anschließend eine genauere Feinanalyse der Phänomenstruktur vorzunehmen. Die Ergebnisse der Frequenzanalyse geben Antwort auf die Fragen nach den potenziellen normativen Systemgrundlagen, auf die Beziehung zwischen Akteuren und Begriffen und auf die Frage nach der Entwicklung der begrifflichen Grundlagen auf aggregierter Ebene. Die Ergebnisse der quantitativen Analyse werden anschließend anhand einer begriffsbezogenen Feinanalyse erweitert, da der ausschließliche Blick auf die aggregierten Wertbegriffs(gruppen) zu Fehlschlüssen verleiten kann. Es ist anzunehmen, dass die Begriffsnuancen, also die inhaltliche Ausdeutbarkeit der Wertbegriffe, einem stärkeren Wandel unterliegen als die Begriffsgruppen in aggregierter Form. Dieser potenzielle Wandel soll anhand der begriffsbezogenen Feinanalysen im Wörterbuch dargestellt werden.

6.1 Quantitative Analyse der aggregierten Daten

Die erste Forschungsfrage bezieht sich auf die generelle Identifikation der normativen Grundlagen des Alterssicherungssystems. Im methodischen Kapitel 5.2 wurde beschrieben, dass die Untersuchungsbegriffe aus der Gesamtwortliste aller im Textkorpus verwendeten Wörter bestimmt werden. Die Gesamtwortliste des Textkorpus umfasst circa 55.000 unterschiedliche Wörter und wird manuell auf die Nennung potenzieller Wertbegriffe hin untersucht. Aus der Gesamtliste werden neun Begriffe bzw. Begriffsgruppen für die weitere Analyse bestimmt. Voraussetzung ist, dass die Begriffe erstens einen normativen Bezug aufweisen und zweitens relativ häufig im Textkorpus genannt werden. Die identifizierten Untersuchungsbegriffe lassen sich zu den folgenden Begriffsgruppen zusammenfassen: Sicherheit, Gerechtigkeit, Gleichheit, Leistung, Solidarität, Armut(svermeidung), Flexibilität, Nachhaltigkeit und (Eigen)verantwortung.

Die Frequenzen der Begriffsgruppen werden in Tabelle 43 dargestellt, wobei jede Begriffsgruppe mit absoluten und relativen Anteilen angezeigt wird. Die zweite Spalte von rechts in Tabelle 43 zeigt dabei die absoluten Nennungen der Begriffsgruppen. In der dritten Spalte werden die Nennungen der Begriffsgruppen ins Verhältnis zu allen Nennungen der Untersuchungsbegriffe im Textkorpus gesetzt. Die Spalte zeigt also die relative Stellung einer Begriffsgruppe innerhalb der Gruppe der Untersuchungsbegriffe. In der vierten Spalte werden außerdem die relativen Häufig-

keiten der Begriffsgruppen im Verhältnis zur Gesamtgröße des Textkorpus angezeigt. Diese Spalte zeigt die Stellung der Begriffsgruppen im Gesamtwortschatz des Textkorpus an.

Tabelle 43: Die Häufigkeiten der Untersuchungsbegriffe (absolut und relativ)

Begriffsgruppe	Absolute Nennungen	Relativer Anteil am normativem Vokabular (in Prozent)	Relativer Anteil an Gesamtwortmenge (in Promille)
Sicherheit	849	28,6	0,86
Gerechtigkeit	613	20,6	0,62
Leistung	379	12,8	0,38
Gleichheit	373	12,6	0,38
Solidarität	215	7,2	0,22
Armut	197	6,6	0,20
Flexibilität	139	4,7	0,14
Nachhaltigkeit	113	3,8	0,11
Verantwortung	94	3,2	0,09

Bei der näheren Betrachtung dieser Liste fällt auf, dass sich die Begriffe recht zutreffend klassifizieren lassen. Einige der Begriffe beziehen sich klar auf die Systemlogik der GRV, andere, die Begriffe Sicherheit und Gerechtigkeit, stellen normative Klassiker dar und die weiteren Begriffe sind eng mit den jeweiligen Reformgesetzen verbunden. Die Debatte um die Umgestaltung des Alterssicherungssystems zu einem Mehr-Säulen-System ist stark mit der Forderung nach mehr Eigenverantwortung verbunden, das Rentenversicherungsnachhaltigkeitsgesetz trägt den Begriff der Nachhaltigkeit im Titel, und bei der Frage nach der Anhebung des Renteneintrittsalters spielt der Begriff der Flexibilität eine große Rolle. Die Untersuchungsbegriffe werden daher in einer dreigliedrigen Typologie unter den Titeln „traditionelle Wertbegriffe“, „systemische Wertbegriffe“ und „neue Wertbegriffe“ zusammengefasst (Tabelle 44).

Tabelle 44: Typologie der untersuchten Wertbegriffe

Traditionelle Wertbegriffe	Systemische Wertbegriffe	„Neue“ Wertbegriffe
Sicherheit	Leistung	Eigenverantwortung
	Gleichheit	Nachhaltigkeit
Gerechtigkeit	Solidarität	Flexibilität
	Armut(svermeidung)	

Bei der ersten Kategorie handelt es sich um die „traditionellen Wertbegriffe“ der politischen Theorie. Gerechtigkeit kann als historisch wichtigster normativer Grundbegriff bezeichnet werden, der schon die Philosophen der Antike zur Auseinandersetzung angeregt hat. Sicherheit wiederum ist der namensgebende Grundbegriff eines jeden Versicherungssystems. Ein kollektives Sicherungssystem erzeugt individuelle Sicherheit durch die Verteilung vieler Einzelrisiken auf eine organisierte Vielheit gleichartiger Risiken (Ruland 2012: 265).

Bei der zweiten Kategorie handelt es sich um die „systemischen Wertbegriffe“, die aus der Funktionslogik der gesetzlichen Rentenversicherung abgeleitet werden können. Die Begriffe Leistung und Gleichheit stellen die grundlegenden Werte des Äquivalenzprinzips dar. Die Leistungsorientierung des Äquivalenzprinzips ist dabei der zentrale Grundpfeiler der umlagefinanzierten ersten Sicherungssäule. Die Deutsche Rentenversicherung betont in diesem Zusammenhang gerne, dass das Verhältnis zwischen Beiträgen und Leistungen auf bis zu vier Stellen nach dem Komma genau berechnet wird (vgl. Ruland 2012). Das Gleichheitsprinzip ist der zweite zentrale Wert der Rentenversicherung. Es wird sichergestellt, dass gleiche Beiträge durch gleiche Ansprüche honoriert werden sowie allgemein, dass alle Versicherten gleiche Behandlung durch das System erfahren. Als dritter grundlegender systemischer Wert kann das Solidaritätsprinzip gelten. Der Begriff der Solidarität ist die Grundlage des Generationenvertrags und die Legitimationsbasis für alle Formen des sozialen Ausgleichs sowie für die Wegtypisierung individueller Risiken bei der Beitragsberechnung. In der Praxis hat das Solidaritätsprinzip im Vergleich zum Äquivalenzprinzip in letzter Zeit an Boden verloren. Für die Frage des Wertewandels kann daher davon ausgegangen werden, dass es auch in den Argumentationen der Akteure an Einfluss verliert.

Eine Art Ausreißer stellt der Armutsbegriff bzw. die Armutsvermeidung dar. Es ist zunächst unklar zu welcher der Kategorien der Begriff zugeordnet werden soll, da er weder fest in der Systemlogik verankert ist, noch zu den „neuen Wertbegriffen“ der Alterssicherung gezählt werden kann. Das Ziel der Armutsvermeidung steht außerhalb des Alterssicherungssystems, da es sich bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung um Leistungen der Sozialhilfe handelt. Es kann darüber diskutiert werden, ob der Begriff im Zuge der Grundsicherungsreform 2001 Teil des Alterssicherungssystems wird. Allerdings spricht die Auszahlung der Leistung durch die Sozialämter und die Wiedereingliederung der Institution in das SGB XII eher dafür, Armutsvermeidung nicht als Ziel des neuen Mehssäulensystems anzusehen. Auf der anderen Seite handelt es sich aber auch nicht um einen wirklich neuen Wertbegriff, da die Armutsvermeidung seit jeher Bestandteil rentenpolitischer Debatten ist. Der Begriff bildet daher eine eigene Kategorie, die zwischen den Kategorien der systemischen und der neuen Wertbegriffe liegt.

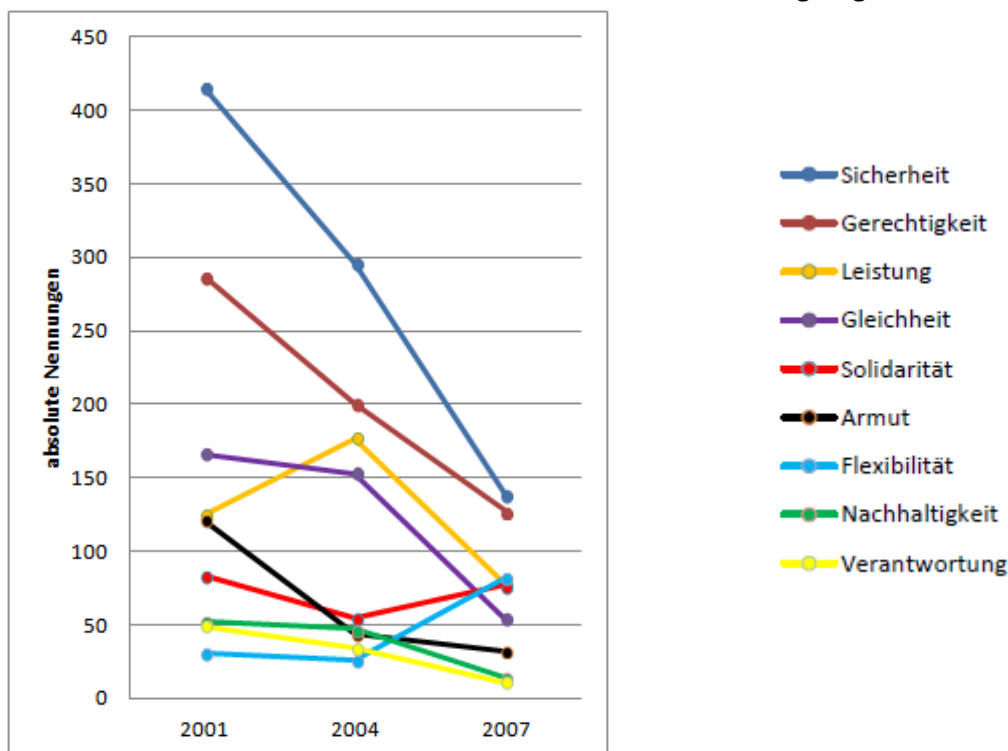
Zu den „neuen Wertbegriffen“ werden die Begriffe Eigenverantwortung, Nachhaltigkeit und Flexibilität gezählt. Alle drei Begriffe sind Signalbegriffe der Systemveränderung. Während der Begriff der Eigenverantwortung in der liberalen Theorie natürlich seit jeher eine zentrale Stellung einnimmt, so ist er auf die deutsche Rentenpolitik bezogen ein relativ neuer Begriff, der erst durch den Umbau des Rentensystems in der Systemlogik verankert wurde. Der Nachhaltigkeitsbegriff ist generell ein eher neuer Begriff in der politischen Auseinandersetzung. Auch wenn er bereits seit dem 18. Jahrhundert in der Forstwirtschaft Verwendung findet, so stellt er für die Alterssicherungsdebatte eine echte Neuerung dar. Sicher wird schon seit den Anfangszeiten der Rentenversicherung im Kaiserreich um die Finanzierbarkeit des Systems gestritten, den Begriff „nachhaltige Finanzierung“ kennt die Debatte jedoch erst seit frühestens der 1990er Jahre. Der Begriff der Flexibilität wiederum stellt den aktuellsten der neuen Wertbegriffe dar. Er spielt naturgemäß in den Debatten um die Gestaltung des Renteneintrittsalters die größte Rolle und wird daher absehbar in den kommenden Debatten nach 2015 noch an Bedeutung gewinnen. In den Debatten zum Rentenpaket 2014 war er bereits prägender Bestandteil des Diskurses. Es ist abzusehen, dass die Plä-

ne der sogenannten Flexi-Rente dem Begriff weiteren Auftrieb geben werden, ohne dass dieser Diskurs jedoch Teil dieser Studie sein kann.

Neben der Gesamtbetrachtung der Begriffsfrequenzen soll die Begriffsverwendung im Zeitverlauf dargestellt werden, um zu überprüfen, ob sich die quantitative Bedeutung der Begriffe während des Untersuchungszeitraumes verändert. Zu diesem Zweck werden die Frequenzen zu jeder der drei Untersuchungsperioden ermittelt und in Tabelle A1 im Anhang dargestellt. Für den Vergleich der Untersuchungszeitpunkte ist es sehr wichtig die relativen Werte der Begriffsnennungen zu betrachten, da die Teiltextrkorpora unterschiedlich groß sind. Der Textkorpus zur Untersuchungsperiode 2000 bis 2001 ist fast doppelt so groß wie die beiden weiteren Textkorpora, deshalb ist zu erwarten, dass die absoluten Häufigkeiten der Begriffe nach 2001 deutlich geringer ausfallen. Der Verlauf der Begriffsverwendungshäufigkeiten ist in den Abbildungen 3 bis 5 dargestellt, wiederum unterteilt in die Darstellungsvarianten absolute Nennungen, relative Nennungen mit den Untersuchungsbegriffen als Grundgesamtheit und relative Nennungen mit der Gesamtwortmenge des Textkorpus als Grundgesamtheit.

Abbildung 3: Absolute Häufigkeiten im Zeitverlauf

Legende zu den Abb. 3-5: Farbschema der Untersuchungsbegriffe



Quelle: eigene Darstellung; Datengrundlage: Tabelle A1 im Anhang.

Abbildung 4: Relative Häufigkeiten im Zeitverlauf, Bezug: alle Untersuchungsbegriffe

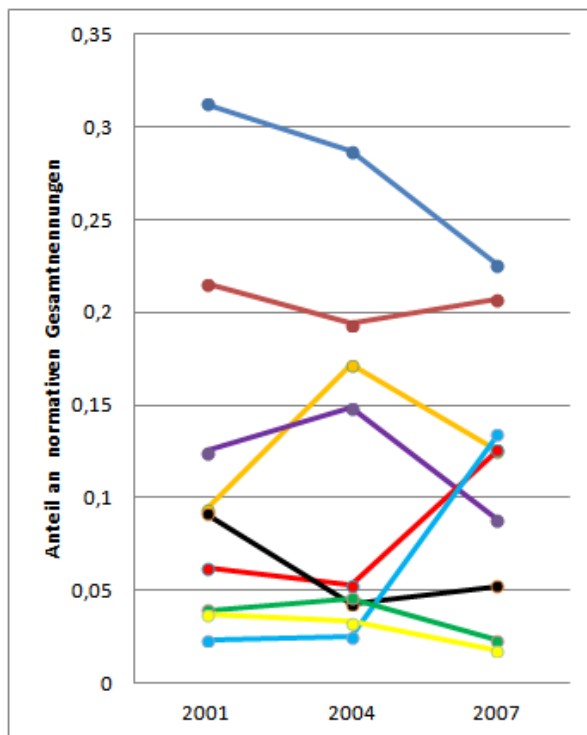
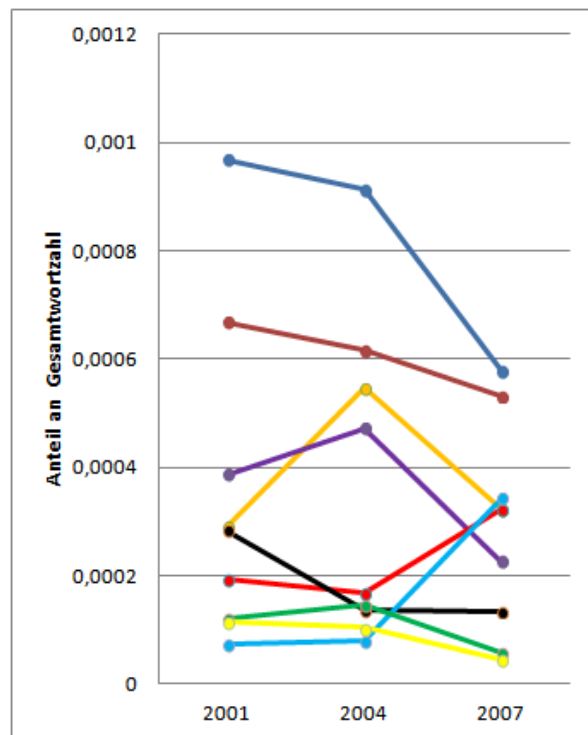


Abbildung 5: Relative Häufigkeiten im Zeitverlauf, Bezug: alle Wörter im Textkorpus



Quelle: eigene Darstellung; Datengrundlagen: Tabellen A2-A3 im Anhang.

Die Verlaufsgrafiken zeigen, dass die Hierarchie der normativen Grundbegriffe über den Zeitverlauf relativ stabil bleibt. Die traditionellen Wertbegriffe Sicherheit und Gerechtigkeit bleiben während allen drei Untersuchungszeiträumen die mit Abstand am häufigsten verwendeten Begriffe. Die systemischen Wertbegriffe belegen jeweils die Plätze 3 bis 5 (bzw. 4-6 im Jahr 2007), wobei sich die interne Hierarchie der systemischen Wertbegriffe im Zeitverlauf verändert. Die Begriffe des Äquivalenzprinzips, Leistung und Gleichheit, gewinnen in der Debatte um die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors an Bedeutung, wobei der Leistungsbegriff den Gleichheitsbegriff überholt. Der Solidaritätsbegriff ist sowohl 2001 als auch 2004 den Begriffen des Äquivalenzprinzips untergeordnet, findet in der Debatte um das Renteneintrittsalter 2007 aber verstärkt Verwendung und liegt sowohl relativ als auch absolut mit dem Leistungsbegriff gleichauf. Für die Debatten von 2007 lässt sich außerdem die rapide Zunahme der Verwendung des Flexibilitätsbegriffs beobachten, der bis auf den dritten Platz der Begriffshierarchie springt. Durch das von der FDP vorgeschlagene Konzept des flexiblen Renteneintritts bildet sich ein ganzer neuer Diskursstrang mit dem Flexibilitätsbegriff im Zentrum.

Auffällig ist, dass die beiden weiteren neuen Wertbegriffe, Nachhaltigkeit und Eigenverantwortung, über den gesamten Zeitverlauf nur untergeordnete Rollen spielen. Relativ gesehen kommt es für den Nachhaltigkeitsbegriff zwischen 2001 und 2004 nur zu einem sehr geringen Anstieg, wobei die absolute Häufigkeit sogar um fünf Nennungen zurück geht. Ein Grund für die relativ geringe Verwendungshäufigkeit liegt darin, dass die technische Verwendung des Begriffes im Untersuchungsverlauf aussortiert wurde. Textstellen die nur die Gesetzesbezeichnung RV-NHG verwenden oder nur den Nachhaltigkeitsfaktor nennen, werden als nicht normativ konnotiert aussortiert. Berücksichtigt werden nur solche Stellen, in denen ein explizit normativer Bezug des

Nachhaltigkeitsbegriffes zu erkennen ist. Für den Begriff der (Eigen)Verantwortung gilt ähnliches. Es werden nur solche Textstellen erfasst, in denen explizit von Eigenverantwortung oder einer anderen Verantwortungsform gesprochen wird. Textstellen in denen beispielsweise nur zu „mehr privater Vorsorge“ aufgefordert wird, werden nicht mit dem Begriff Eigenverantwortung codiert, obwohl der Bezug zur Eigenverantwortung implizit gegeben scheint. An dieser Stelle mag eine Schwäche der begriffszentrierten quantitativen Analyse liegen, die für implizite Akteurssaussagen unsensibel ist. Andererseits sollen in dieser Studie die normativen Grundlagen der Alterssicherung in Form von normativen Grundbegriffen bestimmt werden. Hier sollen die semantischen Signale der Akteure der Untersuchungsgegenstand sein, wohingegen die Untersuchung komplexerer Denkfiguren ein abweichendes Untersuchungsdesign voraussetzen würde.

Der Vergleich der Abbildungen 4 und 5 zeigt, dass die Tendenzen der Begriffsverwendung kaum durch den Umfang der Teiltextkorpora beeinflusst werden. Nur an zwei Stellen zeigen sich Effekte der Korporagrößen: Während die Bedeutung des Gerechtigkeitsbegriffes innerhalb der Gruppe der Untersuchungsbegriffe zwischen 2004 und 2007 leicht zunimmt, fällt sie mit Bezug auf die Gesamtwortmenge der Teiltextkorpora zurück. Nach absoluten und an der Gesamtwortmenge orientierten relativen Werten, ist die Tendenz des Gerechtigkeitsbegriffes genau wie die des Sicherheitsbegriffes rückläufig. Eine zweite Abweichung liegt in der Entwicklung des Armutsbegriffes zwischen 2004 und 2007. Hier ist eine ähnliche Abweichung wie für den Gerechtigkeitsbegriff zu beobachten: Innerhalb der Gruppe der Untersuchungsbegriffe nimmt die Bedeutung des Armutsbegriffes 2007 leicht zu, wohingegen seine absolute Häufigkeit und seine relative Häufigkeit gemessen an der Gesamtwortmenge leicht zurück geht.

Insgesamt zeigt die quantitative Auswertung der Begriffsverwendungen eine stabile Hierarchie der Untersuchungsbegriffe. Auch die Hierarchie der Begriffstypen bleibt stabil, mit der einzigen Ausnahme, dass der Begriff der Flexibilität in der Debatte um die Anhebung der Regelaltersgrenzen die systemischen Wertbegriffe überholt und an Position drei der Hierarchie zu finden ist. Die Entwicklung der relativen Begriffshäufigkeiten zeigt, dass es während der Debatten 2003 und 2004 zur Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors zu einer deutlichen begrifflichen Polarisierung kommt. Während die Debatten zur Riester-Rente und zur Rente mit 67 relativ breite begriffliche Streuungen anzeigen, entfallen in den Debatten zum RV-NHG gut 80 Prozent der Begriffsnennungen auf die vier Wertbegriffe *Sicherheit*, *Gerechtigkeit*, *Leistung* und *Gleichheit*. Die breiteste begriffliche Streuung zeigen die Debatten zur Rente mit 67, in der die absoluten und relativen Häufigkeiten der Untersuchungsbegriffe recht nah bei einander liegen.

Zur Beantwortung der vierten Forschungsfrage lässt sich an dieser Stelle vorläufig feststellen, dass der Wandel der normativen Grundbegriffe der Alterssicherung auf der quantitativen Ebene begrenzt ist. Zwar erlangt der Begriff der Flexibilität in den Debatten 2006 und 2007 enormen Zuwachs, allerdings bleiben die zwei anderen Kandidaten des Wertewandels, Nachhaltigkeit und Eigenverantwortung, auf den hinteren Plätzen der Begriffshierarchie zurück und verlieren zwischen 2004 und 2007 sogar noch an Bedeutung. Nach der quantitativen Auswertung kann die These eines Wertewandels abgelehnt werden. Es scheint, dass der institutionelle Wandel des Alterssicherungssystems sich weder auf der Handlungsebene der Individuen voll niederschlägt –

noch immer nutzen weniger als 50 Prozent der Anspruchsberechtigten die geförderte private Vorsorge – noch auf der Ebene der diskursiven Auseinandersetzung zur Etablierung neuer systemischer Grundwerte geführt hat.

Für die Beantwortung der dritten Forschungsfrage müssen die Begriffscodes mit den Sprecher-codes in Verbindung gesetzt werden. Tabelle 45 zeigt die absoluten Häufigkeiten der Begriffsverwendung durch die im Parlament vertretenen Parteien. Auf eine genauere Darstellung der Verwendungsentwicklung durch die Akteure und die Darstellung der Verwendungswerte für die außerparlamentarischen Sprecher wird verzichtet, da sich in der Regel zu kleine, kaum interpretierbare Werte ergeben. Die kleineren Parteien kommen in den Debatten 2003/2004 und 2006/2007 nur auf weniger als 30 Begriffsnennungen insgesamt, so dass auf eine Darstellung der Häufigkeitsentwicklungen verzichtet wird. Aus Kapazitäts- und Übersichtlichkeitsgründen wird auch auf die Darstellung der Begriffsverwendungsmuster der außerparlamentarischen Sprecher verzichtet. Die Äußerungen dieser Sprecher sind in der Auswertung der aggregierten Beschreibung der Häufigkeitsentwicklung oben enthalten, aber sollen nicht weiter im Detail dargestellt werden⁴⁷.

Tabelle 45: Absolute Begriffsnennungen pro Partei

	EVA	ARM	FLX	GER	GLEI	LST	NH	SICH	SOLI	GESAMT
CDU	8	25	13	131	42	62	20	62	34	397
CSU	0	9	1	52	17	18	14	47	3	161
FDP	11	1	15	25	7	3	3	14	1	80
GRÜ	4	12	5	35	16	12	7	23	11	125
PDS	0	9	2	15	9	4	0	5	9	52
SPD	11	46	25	75	42	45	12	156	27	439

EVA = (Eigen)Verantwortung, ARM = Armut, FLX = Flexibilität, GER = Gerechtigkeit, GLEI = Gleichheit, LST = Leistung, NH = Nachhaltigkeit, SICH = Sicherheit, SOLI = Solidarität

Die absoluten Begriffsnennungen geben erste Hinweise über die Begriffspräferenzen der Parteien. Es wird allerdings auch deutlich, dass die Gesamthäufigkeit der normativen Akteursäußerungen stark mit Debattenanteilen der Akteure korrespondiert. Die beiden Volksparteien kommen zusammen, wenn CDU und CSU gemeinsam veranschlagt werden, auf knapp 80 Prozent der gesamten Begriffsnennungen. Um eine Vergleichbarkeit der Daten herzustellen werden daher die relativen Begriffsverwendungswerte für jeden Sprecher einzeln erhoben. Dazu wird die Häufigkeit der einzelnen Begriffsnennungen ins Verhältnis zur Gesamtmenge der normativen Äußerungen eines Akteurs gesetzt. Die formellen Diskursanteile werden dadurch ausgeglichen und die Begriffsverwendungsmuster der Akteure vergleichbar.

Tabelle 46: Relative Begriffsnennungen pro Partei in Prozent

	EVA	ARM	FLX	GER	GLEI	LST	NH	SICH	SOLI
CDU	2,0	6,3	3,3	33,0	10,6	15,6	5,0	15,6	8,6
CSU	0	5,6	0,6	32,3	10,6	11,2	8,7	29,2	1,9

⁴⁷ Die Verlaufstabellen für die Parteien und für die absoluten Begriffsnennungen der außerparlamentarischen Akteure können im Anhang in Tabelle A4 und A5 eingesehen werden.

FDP	13,8	1,3	18,8	31,3	8,8	3,8	3,8	17,5	1,3
GRÜ	3,2	9,6	4,0	28,0	12,8	9,6	5,6	18,4	8,8
PDS	0	17,3	3,8	28,8	17,3	7,7	0	9,6	15,4
SPD	2,5	10,5	5,7	17,1	9,6	10,3	2,7	35,5	6,2

EVA = (Eigen)Verantwortung, ARM = Armut, FLX = Flexibilität, GER = Gerechtigkeit, GLEI = Gleichheit, LST = Leistung, NH = Nachhaltigkeit, SICH = Sicherheit, SOLI = Solidarität

Die relativen Begriffsverwendungsmuster der Parteien zeigen, dass für alle Parteien, außer für die Sozialdemokraten, der Gerechtigkeitsbegriff im Zentrum des normativen Begriffesets steht. Für fünf der sechs im Parlament vertretenen Parteien liegt der Anteil der Gerechtigkeitsaussagen am Gesamtaussageset zwischen 25 und 33 Prozent. Die größte Verbreitung hat der Begriff in den Argumentationen der Unionsparteien. Sowohl für die CDU als auch für die CSU liegt der Anteil der Gerechtigkeitsaussagen bei knapp einem Drittel der gesamten normativen Aussagen. Für beide Parteien lassen sich recht ähnliche Begriffsverwendungsmuster beobachten, in denen die Begriffe *Gerechtigkeit*, *Sicherheit* und die Werte des Äquivalenzprinzips, *Gleichheit* und *Leistung* am häufigsten Verwendung finden. Das normative Begriffeset der CSU erweist sich dabei als etwas begrenzter als das der Schwesterpartei CDU. Die CSU neigt in ihrer Begriffsverwendung etwas stärker zu den traditionellen Werten und verwendet die neuen Wertbegriffe Eigenverantwortung und Flexibilität (fast) gar nicht. Auch der Begriff der Solidarität wird von den Christsozialen fast vollständig missachtet, wohingegen der Gebrauch des Nachhaltigkeitsbegriffs etwas ausgeprägter ist als bei der CDU.

Bei den kleineren Parteien, FDP, Grüne und PDS/Linkspartei zeigen sich für die Parteifamilien typische Begriffsverwendungsmuster. Während die Liberalen neben den traditionellen Wertbegriffen vor allem die Begriffe Eigenverantwortung und Flexibilität betonen, neigt die PDS überproportional stark zur Verwendung der Begriffe Gleichheit, Solidarität und Armutsvermeidung. Die neuen Werte Eigenverantwortung, Flexibilität und Nachhaltigkeit werden hingegen von der PDS kaum bis gar nicht verwendet. Bei den Grünen zeigen sich zwischen den relativen Häufigkeiten der Begriffsverwendung die geringsten Abstände. Das spricht für den Versuch sich normativ möglichst breit aufzustellen und keinen Wertbegriff argumentativ zu vernachlässigen. Außerdem kann die relative Ausgeglichenheit des normativen Aussagesets durch eine gewisse Mittelstellung der Partei im Parteienspektrum erklärt werden. Die Grünen vereinen Teile aller ideologischen Grundströmungen – Konservatismus, Liberalismus und Sozialdemokratie – in ihrem Programm und sind weniger eindeutig einer dieser Grundströmungen zuzuordnen. Auch bei den Grünen machen die neuen Wertbegriffe den geringsten Anteil des Argumentationssets aus, während die Begriffe Gerechtigkeit und Sicherheit den Kern der normativen Argumentation bilden.

Die Sozialdemokraten schließlich weisen ein ganz eigenes Begriffsverwendungsmuster auf. Die SPD ist die einzige Partei, die nicht den Gerechtigkeitsbegriff, sondern den Sicherheitsbegriff ins Zentrum ihrer Argumentation rückt. Neben der Sicherheit kann nur der Gerechtigkeitsbegriff eine relative Nutzungshäufigkeit von deutlich über 10 Prozent erreichen. Auf niedrigem Level prägen außerdem die Begriffe des Äquivalenzprinzips und der Armutsvermeidung die Argumentation der SPD. Für den Armutsbegriff ist auffällig, dass er für die linken Parteien und die Grünen einen häufigeren argumentativen Bezugspunkt darstellt als für die konservativen und liberalen Parteien. Für

den zweiten linken Signalbegriff, die Solidarität, zeigt sich wiederum ein überraschendes Ergebnis. Während er für die PDS klar zum Kernvokabular gehört, findet er sich bei den Sozialdemokraten nur an untergeordneter Stelle. Relativ gesehen wird er von der CDU und den Grünen sogar häufiger verwendet als von der SPD. Die relativ geringen Anteile der sozialdemokratischen Traditionsbegriffe Gerechtigkeit und Solidarität bei alleiniger Dominanz des Sicherheitsbegriffes stellen die Auffälligkeit des Argumentationsmusters der SPD dar. Die quantitativen Auffälligkeiten sollen nun anhand einer qualitativen Feinanalyse im Wörterbuch detailliert dargestellt werden.

6.2 Feinanalyse: Das Wörterbuch der alterssicherungspolitischen Grundbegriffe

Das Wörterbuch der alterssicherungspolitischen Grundbegriffe soll die identifizierten Hegemonialbegriffe des Diskurses in ihren Eigenschaften darstellen. Die quantitative Analyse der normativen Begriffsverwendungsmuster hat gezeigt, dass die normative Phänomenstruktur des Alterssicherungssystems von neun Wertbegriffen gebildet wird. Die Frequenzanalyse hat auch gezeigt, dass die normativen Grundbegriffe in einer klaren Hierarchie stehen. Die Begriffe Sicherheit und Gerechtigkeit bilden als Zentralbegriffe des Sozialgesetzbuches auch im alterssicherungspolitischen Diskurs die stärksten Bezugspunkte. Die systemischen Wertbegriffe Leistung, Gleichheit und Solidarität sowie die neuen Wertbegriffe der Eigenverantwortung, Nachhaltigkeit und Flexibilität folgen dem nachgeordnet in der genannten Reihenfolge. Im Wörterbuch soll nun dargestellt werden, wie sich die Begriffsverwendung der Akteure im Detail darstellt. Zu diesem Zweck wird jeder Begriff in einen ideengeschichtlichen Rahmen gesetzt und in seinen Eigenschaften nach dem Veto-Begriffe-Konzept untersucht. Auch wenn die ordinale Reihenfolge der Grundbegriffe sich über den gesamten Untersuchungszeitraum kaum verändert, kann es auf der Ebene der Begriffskomposita zu Deutungsverschiebungen kommen. Bisher dominante Begriffsvarianten verlieren an Bedeutung, neuere Ausdeutungen verbreiten sich. Diese Verschiebungen sollen anhand einer Kohäsionsanalyse für die Untersuchungsbegriffe nachgezeichnet werden.

Zur Bestimmung der Begriffskohäsion wird jeder Wertbegriff zunächst in seiner begriffsgeschichtlichen Entwicklung dargestellt. Da der Sozialstaat und damit auch der Sozialstaatsdiskurs ein Phänomen der Moderne ist, haben die einzelnen Wertbegriffe jeweils eine lange Vorgeschichte ohne sozialpolitischen Bezug. Diese Vorgeschichten sollen für jeden Begriff kurz skizziert werden und bilden die Grundlage für die Unterteilung der Begriffe in Subkategorien. Für jeden Begriff wird ein Kategorienschema erstellt, mit dem die Nuancen der Begriffsverwendungsmuster erfasst werden sollen. Die Kohäsion der Grundbegriffe wird dabei je nach Begriff entlang einer oder zweier Interpretationsachsen analysiert. Die Begriffsvarianten werden also entweder entlang eines Kontinuums oder in einem Vier-Felder-Schema erfasst und noch einmal mit den quantitativen Daten der Frequenzanalyse verknüpft. In der Regel zeigt sich eine Begriffsvariante im Verhältnis zu den anderen als klar dominant, so dass sich spezifische alterssicherungspolitische Begriffsvarianten darstellen lassen.

Die dritte Analysekategorie des Veto-Begriffe-Konzeptes ist die Relationierung der Begriffe untereinander. Die Darstellung der begriffsgeschichtlichen Entwicklungen zeigt, dass die normativen Grundbegriffe in engen Beziehungen zu einander stehen, sich an einigen Stellen in ihrer Bedeu-

tung gleichen und sich an anderen Stellen in ihrem argumentativen Gewicht verstärken. Besonders die Begriffe Gleichheit und Gerechtigkeit werden häufig als Synonym verwendet. So meint die Gerechtigkeit eines zwischenmenschlichen Verhältnisses häufig die Gleichbehandlung der Menschen untereinander. Nachhaltigkeit wiederum wird in der Regel als Verantwortungsbegriff konzipiert und Leistung lässt sich nur bemessen, wenn die Leistungssubjekte unter gleichen Voraussetzungen agieren. Die normative Phänomenstruktur stellt sich also als Begriffsnetzwerk dar, in dem einige Begriffe eine zentralere Stellung einnehmen als andere. Die Position jedes Begriffes soll im Wörterbuch kurz skizziert werden. Abschließend soll für jeden Begriff dargestellt werden, welche Diskursakteure besonders zu seiner Verwendung neigen und wie die Akteure versuchen ihre spezifischen Begriffsdeutungen im Diskurs zu platzieren.

6.2.1 Die traditionellen Wertbegriffe des Sozialgesetzbuches

6.2.1.1 Sicherheit

Der Begriff der Sicherheit ist einer der grundlegenden Wertbegriffe des alterssicherungspolitischen Diskurses. Zusammen mit dem Gerechtigkeitsbegriff ist er einer von zwei grundlegenden Werten des Sozialstaats, deren Verwirklichung nach §1 Absatz 1 des ersten Sozialgesetzbuches als grundlegendes Ziel des Sozialsystems definiert wird. Auch aus semantischen Gründen liegt es nahe, Sicherheit als einen der zentralen Begriffe des alterssicherungspolitischen Diskurses zu benennen, ist er doch bereits begrifflicher Bestandteil des Untersuchungsobjektes. Bei dem Begriff der Alterssicherung handelt es sich bereits um eine risikospezifische Ausdeutung des Sicherheitsbegriffs, der in Deutschland vor allem durch das Konzept der Sozialversicherung institutionalisiert wird. Das Alterssicherungssystem als Ganzes und die GRV im speziellen dienen dabei der Absicherung gegen das „Lebensrisiko“ Alter bzw. gegen den damit verbundenen Verdienstausschlag. Für den alterssicherungspolitischen Diskurs stellt Sicherheit damit das erste der zwei grundlegenden Ziele dar, die durch das Sicherungssystem verwirklicht werden sollen. Die genaue Bestimmung des Sicherungsziels ist dabei diskursiv umstritten. Während bis zu den hier dargestellten Reformen der Begriff der Statussicherheit als Systemziel Geltung hatte, verändert sich das Systemziel im Zuge der paradigmatischen Reformen der 2000er Jahre. Statussicherheit wird dem Ziel der Systemsicherheit im Sinne von Systemstabilität untergeordnet. Der Erhalt des Systems wird dabei zum Selbstzweck umgedeutet, dem die Zielsetzung des Systems angepasst werden muss.

In der begriffsgeschichtlichen Entwicklung ist der sozialpolitische Bezug des Sicherheitsbegriffs eine neuere Entwicklung. Ganz allgemein kann Sicherheit zunächst als „*Zustand des Unbedrohtseins*“ (Schmidt 1994) beschrieben werden. Sicherheit im objektiven Sinne meint somit das Nichtvorhandensein von Gefährdung, Sicherheit im subjektiven Sinne wiederum das Nichtvorhandensein von Furch vor Gefährdung (ebd.). Die ideengeschichtlichen Wurzeln des Sicherheitsbegriffes reichen bis in die römische Antike zurück, in der das lateinische Ursprungswort *securitas* als Bezeichnung politischer Stabilität verwendet wurde. Die götterähnliche Figur der *Securitas* stellt dabei den personifizierten Wert der Stabilität des römischen Weltreiches dar, der als Zustand des „*gesicherten und geregelten Weltfriedens*“ zu verstehen ist (Kaufmann 2003: 75). Diese umfassende Bedeutung verliert der Begriff in seiner weiteren historischen Verwendung. Im

Mittelalter steht der Begriff für die konkreten Schutzversprechen zwischen Feudalherren und Vasallen und später für die Pflicht der Landesherren für sichere, also vor Wegelagerei und ähnlichem geschützte, Verkehrswege zu sorgen. Auch im Übergang zur Moderne bleibt der Sicherheitsbegriff ein politisches Konzept, dass zum einen zur Beschreibung von „guter Herrschaft“ verwendet wird und zum anderen als Begriff für inneren und äußeren Schutz steht. Innere Sicherheit meint in diesem Fall den Schutz der Untertanen vor Willkür und Gewalt innerhalb eines Herrschaftsgebietes (Protektion) und äußere Sicherheit bezeichnet den Schutz vor äußeren Feinden sowie die territoriale Integrität des Herrschaftsgebietes (Defension) (Kaufmann 2003: 76). Beide Begriffe entwickeln sich im Zuge der modernen Staatenbildung zu den umfassenderen Konzepten der Rechtssicherheit, das heißt der Erwartbarkeit staatlichen Handelns nach innen und dem Konzept des Völkerrechts, also der internationalen Sicherheit im Sinne der Erwartbarkeit von staatlichem Handeln nach außen.

Erst im 20. Jahrhundert entwickelt sich schließlich der sozialpolitische Bezug des Sicherheitsbegriffes. Im Zuge des New Deals in den Vereinigten Staaten und des Beveridge-Plans in Großbritannien etabliert sich der Begriff der sozialen Sicherheit zunächst in der anglo-amerikanischen Welt als Grundbegriff des Sozialstaatsdiskurses. In der Folge findet der Begriff in immer mehr nationalen Diskursen Verwendung und entwickelt sich auch international zu einem der sozialpolitischen Leitbegriffe (Kaufmann 1973). Der Begriff findet sowohl Einzug in die „Erklärung von Philadelphia“, in der die Grundprinzipien der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) reformuliert werden, als auch in die allgemeine Erklärung der Menschenrechte im Jahr 1948. In den bundesrepublikanischen Diskurs diffundiert der Begriff hingegen erst recht spät in den 1950er Jahren. Obwohl die staatlichen Sicherungssysteme bereits gegen Ende des 19. Jahrhunderts geschaffen werden, findet das Konzept der sozialen Sicherheit erst nach dem 2. Weltkrieg Verbreitung. Der deutsche Diskurs ist zuvor eher von den Begriffen Sozialpolitik und Sozialreform geprägt. (Kaufmann 1973: 111ff.)

Kaufmann führt die späte Übernahme des Begriffes in den bundesrepublikanischen Diskurs darauf zurück, dass mit dem Begriff soziale Sicherheit ursprünglich ein vom deutschen Sozialversicherungsprinzip abweichendes Sozialstaatsverständnis verbunden ist (Kaufmann 1973). Während des 2. Weltkrieges formulieren die Alliierten den Begriff der sozialen Sicherheit im Sinne einer „Freiheit von Furcht und Not“ als positives Kriegsziel, um den Widerstandswillen der eigenen Bevölkerung zu stärken. Die Formulierung von Sicherheit als Freiheit von Not beschreibt dabei ein umfassenderes Sozialstaatsverständnis als es sich im deutschen Sozialversicherungsprinzip ausdrückt. Während sich die Leistungen einer Sozialversicherung stark an den Vorleistungen der Versicherten orientieren, nimmt das umfassendere Konzept der sozialen Sicherheit keinen Bezug auf die Vorleistungen der Sicherheitssubjekte. In der deutschen Debatte wird ein solches Sicherheitsverständnis lange mit dem „Versorgungsprinzip“ und einem damit einhergehenden (negativ konnotierten) Wohlfahrts- oder Versorgungsstaat gleichgesetzt (Kaufmann 1973: 103). Der Begriff soziale Sicherheit wird daher in der Bundesrepublik *„mehr von den Gegnern als von den Befürwortern der Ideen, die sich damit im internationalen Bereich verbunden hatten, verwendet“* (Kaufmann 1973: 113). In den 1960er Jahren kommt es dann aber auch in der Bundesrepublik zum Durchbruch des Begriffes und so betonen sowohl die Union als auch die SPD in ihren Wahlkampagnen

zur Bundestagswahl 1965 den Sicherheitsbegriff sehr prominent (Kaufmann 1973: 5). Seit der Wahl 1965 findet sich der Begriff in allen Wahlprogramm der großen Volksparteien, meist sogar als Überschrift eines eigenen Kapitels oder Abschnitts⁴⁸.

Im Verlauf des bundesrepublikanischen Sozialstaatsdiskurses verliert der Begriff der sozialen Sicherheit also seinen engen Bezug zum angelsächsischen Sozialstaatsmodell. Im Laufe der Debatten wird der Begriff zunehmend zu einem deskriptiven Sammelbegriff umgedeutet, der einen thematischen Bezug anzeigt, ohne sich dabei auf eine bestimmte sozialstaatliche Konzeption zu beziehen. Der Begriff der sozialen Sicherheit wird zu einer „Bereichssicherheit“ (Möhle 2001: 130), die neben anderen thematischen Sicherheitsbegriffen wie innere Sicherheit, äußere Sicherheit, technische Sicherheit oder Verkehrssicherheit steht. Dem Begriff haftet dabei eine gewisse Ambivalenz an, da das Kompositum „soziale Sicherheit“ zum einen als Strukturbegriff verwendet wird und synonym für die Gesamtheit der sozialstaatlichen Institutionen steht und zum anderen in normativen Zusammenhang verwendet wird. Soziale Sicherheit stellt das Ziel des Sozialsystems dar und liefert die Legitimationsgrundlage für sozialstaatliche Freiheitsbeschränkungen. Soziale Sicherheit als Systemziel bleibt dabei freilich immer noch eine sehr grobe Zielbestimmung, die weiterer Spezifizierung bedarf.

Die Ambivalenz des sozialen Sicherheitsbegriffes lässt sich entlang eines Kontinuums zwischen systemischem Bezug und individuellen Bezug verdeutlichen. Die Frage an dieser Stelle ist, was ist das Sicherheitsobjekt, das heißt wer oder was soll vor Schaden geschützt werden? Am einen Ende des Kontinuums steht der Begriff der Systemsicherheit. Das Sicherungsobjekt ist in diesem Fall das System selbst, dessen Bestehen oder dessen Funktionsfähigkeit gesichert werden soll. Am anderen Ende des Kontinuums steht das individuelle Verständnis von Sicherheit. Sicherungsobjekt ist hier die Einzelperson, deren Wohlbefinden, materielle Versorgung oder ähnliches gesichert werden soll. Welche Qualität das Sicherungsziel hat, ist an dieser Stelle offen und bedarf der genaueren Ausformulierung in Verbindung mit anderen Wertbegriffen. In sozialstaatlichen Zusammenhängen wird hier in der Regel zwischen einkommensbezogenen und universellen Sicherungszielen unterschieden. Eine weitere Variante der individuellen Sicherheit stellt das subjektive Sicherheitsempfinden dar. Sicherheit ist in diesem Fall nicht durch Institutionen und kollektive Sicherungsziele zu erreichen, sondern liegt im Individuum selbst zu finden. Nach Kaufmann lässt sich diese emotional-psychologische Sicherheitsvariante in zwei Sicherheitsbegriffe unterteilen: die Selbstsicherheit und die Geborgenheit (Kaufmann 1973).

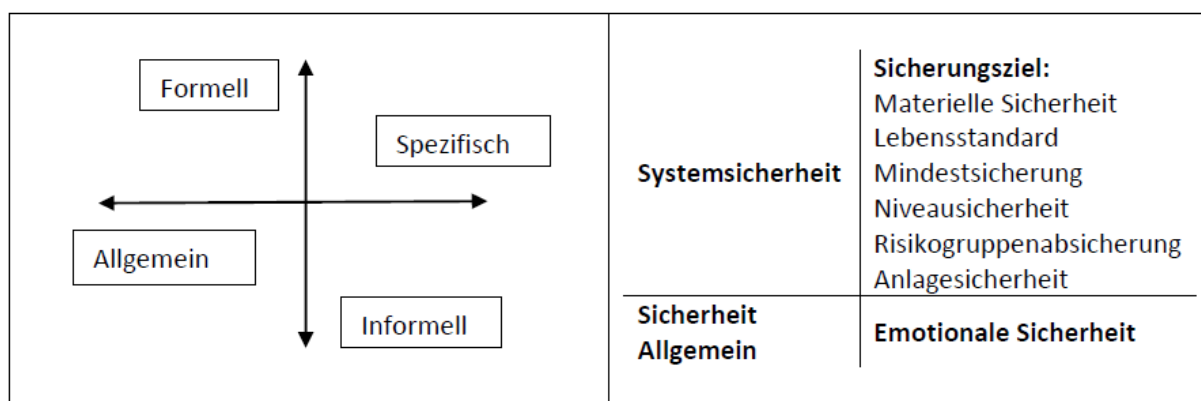
Geborgenheit beschreibt Kaufmann als vormodernes Sicherheitskonzept, dass dem überkommenen Streben nach Stabilität durch einen Außengaranten entspricht. Das Individuum sieht sich nach diesem Sicherheitsverständnis nicht als selbstverantwortliches Wesen, sondern begreift sein Handeln *„als Vollzug einer – beispielsweise göttlich – gegebenen Ordnung“* (Möhle 2001: 130). Als

⁴⁸ Eine Ausnahme ist die gemeinsame „Wahlplattform“ von CDU und CSU zur Bundestagswahl 1998. In diesem Wahlprogramm fehlt der Begriff soziale Sicherheit komplett. Stattdessen überschreibt die Union das Sozialstaatskapitel im Programm mit dem Begriff „sozialer Zusammenhalt“. Auch in den Wahlprogrammen der SPD 2005 und 2009 spielt das Kompositum soziale Sicherheit eine untergeordnete Rolle und es wird eher auf soziale Gerechtigkeit rekurriert. 2013 ist dem Begriff jedoch auch im SPD-Wahlprogramm wieder ein eigenes Kapitel gewidmet.

zweites subjektives Sicherheitsverständnis nennt Kaufmann die Selbstsicherheit. Das Individuum ist nach diesem Verständnis selbstbewusster Gestalter seiner subjektiven Umwelt. Das Problem der unsicheren Zukunft muss daher im Subjekt selbst gelöst werden: „Das Selbstbewußtsein muß zum Garanten der Identität werden.“ Eine solche „Stabilisierung am Innengaranten meint den Tatbestand, daß im Ausnahmefall – und hier sei das Sicherheitsproblem lokalisiert – nicht mehr auf eine Garantie außerhalb des Subjekts, sondern auf das Selbstbewußtsein rekurriert wird“ (Kaufmann 1973: 223). Selbstsicherheit als emotionale Sicherheit entsteht also im Individuum selbst, in dem sich das Individuum durch einen Bewusstseinsprozess mit seiner Umwelt in Beziehung setzt. Emotionale Unsicherheit kann dann als gefühlte Hilflosigkeit verstanden werden, einem Zustand, indem sich das Individuum als selbstandelndes Wesen versteht, aber sich nicht in der Lage sieht, seine Umwelt sinnhaft zu gestalten (Kaufmann 1973: 226).

Zwischen der emotional-psychologischen Sicherheitsvariante und der an einem objektiven Sicherungsziel orientierten Sicherheitsvariante lässt sich eine zweite Unterscheidungsachse zur Begriffskategorisierung ziehen. Da sich die subjektive Variante der Selbstsicherheit nicht sozialwissenschaftlich quantifizieren lässt, handelt es sich um ein informelles Sicherheitskonzept. Bei der Formulierung objektiver Sicherungsziele, aber auch beim Begriff der Systemsicherheit handelt es sich hingegen um formelle Sicherheitskonzeptionen, die sozialwissenschaftlich bewertet werden können. Für den Bereich der Systemsicherheit können sowohl Problemdiagnosen als auch Lösungsvorschläge anhand relativ objektiver Kriterien formuliert werden. Für den Bereich der Sicherungsziele kann ebenfalls objektiv formuliert werden, welche Bedingungen erfüllt werden müssen, damit das Ziel Sicherheit als erreicht gelten kann. Werden die beiden Unterscheidungsachsen übereinander gelegt, so lassen sich für die empirische Auswertung vier Sicherheitsvarianten modellieren. In Abbildung 6 sind die im Textkorpus verwendeten Sicherheitsbegriffe entlang der zwei Achsen kategorisiert.

Abbildung 6: Achsen des Sicherheitsbegriffs und Sicherheitsvarianten im Textkorpus



Quelle: eigene Darstellung

Auf der linken Seite des Kategorienspektrums werden alle Sicherheitsäußerungen verortet, die sich auf die systemische bzw. aggregierte Dimension von Sicherheit beziehen. Das sind zum einen solche Äußerungen, die auf den Stabilisierungsbedarf des Rentensystems an sich hinweisen (Feld 1, links oben) und zum anderen solche Äußerungen, die einen allgemeinen Sicherheitsbegriff verwenden (Feld 3, links unten). Gemeinsam ist diesen Äußerungen, dass sie sich nicht auf eine ge-

naue Ausgestaltung des Sicherheitsbegriffes beziehen, sondern auf die Herstellung von allgemeiner Sicherheit im Sinne eines Zustands des Unbedrohtseins abzielen. Dieser Zustand des Unbedrohtseins bezieht sich in Feld 1 auf das Rentensystem selbst, dessen Stabilität erst die Voraussetzung für spezifizierte Sicherheitsansprüche schafft. Der Begriff der Systemsicherheit ist im Sozialstaatsdiskurs die grundlegendste Form der Sicherheit, *„deren Bedrohung sämtliche andere Formen der Sicherheit obsolet werden lässt“* (Möhle 2001: 142). Ist ein Sicherungssystem selbst in seiner Existenz bedroht, treten seine spezifischen Sicherheitsziele in den Hintergrund und die Systemsicherheit selbst steigt zum eigentlichen Ziel des Sicherheitsstrebens auf. Durch die diskursive Konstruktion einer existenziellen Bedrohung für ein Sicherungssystem lässt sich auf der anderen Seite Druck auf die bestehende Zielsetzung des Systems ausüben. Gelingt es interessierten Akteuren, die Deutung einer existenziellen Systemkrise im Diskurs durchzusetzen, so lassen sich Zieländerungen in Richtung einer Senkung des Sicherheitsniveaus am besten rechtfertigen. Der alterssicherungspolitische Diskurs der 2000er Jahre ist geprägt von einer solchen Krisendeutung und so macht der Anteil des Systemsicherheitsbegriffs ein gutes Fünftel aller Sicherheitsäußerungen im Textkorpus aus. Beispielhaft für die Äußerungen des ersten Kategorienfeldes kann folgendes Zitat genannt werden: *„Der Ausbau der zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge mit einem breiten Anlagespektrum trägt zu einer dauerhaften Sicherung der Finanzierbarkeit der umlagebasierten Rentenversicherung bei“* (Simonis BR 16.02.2001).

In Feld drei, der allgemein-informellen Sicherheitsdimension, werden jene Sicherheitsäußerungen verortet, die kein spezifisches Sicherheitsziel benennen. Die Äußerungen beziehen sich auf ein allgemeines Streben nach Stabilität oder eine allgemeine Diagnose von Unsicherheit, die sich nicht auf das Rentensystem selbst bezieht. Als Beispiel für diese Begriffskategorie kann das folgende Zitat stehen: *„In der sich schnell verändernden Welt der Globalisierung und des technischen Fortschritts suchen die Menschen Sicherheit“* (Müntefering, FAZ 05.02.07).

Auf der rechten Seite des in Abbildung 6 angezeigten Kategorienspektrums werden jene Sicherheitsäußerungen einsortiert, die sich auf spezifische Sicherheitsbereiche bzw. Sicherungsziele beziehen. Entlang der Formalisierungsachse unterscheiden sich die Kategorien wiederum in ihrer Institutionalisierungsfähigkeit. Das untere rechte Kategorienfeld wird von solchen Äußerungen gebildet, die einen emotional-psychologischen Sicherheitsbegriff verwenden. Das sind vor allem solche Äußerungen, in denen die parlamentarischen Akteure sich gegenseitig vorwerfen, die Menschen durch Falschinformationen zu verunsichern. Der Vorwurf lautet, dass die Versicherten durch die dauerhafte Problematisierung des Rentensystems ihr Vertrauen in die Leistungsfähigkeit des Systems verlieren und in diesem Sinne verunsichert werden. Die emotionale Sicherheit, also das Systemvertrauen der Versicherten, ist wiederum die Voraussetzung für dauerhafte Systemstabilität. Die Sicherheitsbegriffe aus Feld eins und Feld vier stehen daher in einem dualistischen Verhältnis und bedingen sich gegenseitig. Die diskursiv vermittelte Problemdefinition der Systemunsicherheit wirkt sich negativ auf das Systemvertrauen der Versicherten aus, woraus sich wiederum ein Problem für die Systemsicherheit selbst ergibt. Ist das Systemvertrauen erst einmal zerstört, so reduziert sich auch die Wirksamkeit von systemischen Stabilisierungsmaßnahmen. Sollten durch Reformmaßnahmen tatsächlich Stabilisierungseffekte erzielt werden, müssen diese erst wieder diskursiv vermittelt werden, stehen nun aber einem etablierten Systemmisstrauen

gegenüber. Ein solcher Effekt ist für den alterssicherungspolitischen Diskurs zu beobachten. Durch die dauerhafte Problematisierung der Zukunftsfähigkeit des Systems ist es zu einer anhaltenden Vertrauenskrise dem System gegenüber gekommen, die sich auch nach der vorläufigen Stabilisierung des Systems nicht auflösen scheint. Im Gegenteil, die Vertrauenswerte die dem System in demoskopischen Umfragen entgegen gebracht werden sind seit Jahren stabil auf einem niedrigen Niveau (vgl. Schmitz/Friedrich 2015: 193ff.).

Die weitaus meisten Sicherheitsäußerungen lassen sich nach dem hier verwendeten Vier-Felder-Schema in das obere rechte Feld der formell-spezifischen Sicherheitsbegriffe einsortieren. In diesem Feld sammeln sich all jene Begriffe, die auf einen institutionalisierten Sicherheitsbegriff rekurrieren, der gleichzeitig durch ein Attribut qualifiziert wird. Die allgemeinste Qualifizierung ist dabei der Bezug auf einen materiellen Sicherheitsbegriff, ohne ein genaueres Sicherungsziel zu benennen. Diese Variante des Sicherheitsbegriffes ist dem allgemeinen Sicherheitsbegriff aus Feld drei sehr ähnlich und unterscheidet sich nur durch einen materiellen, also z.B. monetären Bezug. Während die Äußerung „der Mensch braucht Sicherheit“ einen allgemeinen Sicherheitsbegriff aus Feld drei anspricht, wird die Äußerung „der Mensch braucht im Alter eine sichere Rente“ als materielle Sicherheitsäußerung in Feld zwei einsortiert. Eine genauere Qualifizierung des Sicherheitsbegriffs erfolgt durch die Benennung eines konkreten Sicherheitszieles. In den Argumentationen der Akteure lassen sich im Textkorpus drei Sicherheitsziele finden: zum einen die Konzeption der Lebensstandardsicherung, zum anderen die der Mindestsicherung und drittens die Mischform der Niveausicherheit, die auf die Sicherung eines konkreten Rentenniveaus abzielt. Weitere qualifizierte Sicherheitsaussagen werden in die Unterkategorien „Risiko(gruppen)absicherung“ und „Anlagesicherheit“ eingeteilt. Auch hier handelt es sich um spezifische Sicherheitsaussagen, die sich auf spezielle Bereiche des Sicherungssystems beziehen. Bei der Risikoabsicherung bzw. Risikogruppensicherung handelt es sich um Sicherheitsäußerungen, die sich auf bestimmte Risikoarten oder Risikogruppen beziehen. Dazu gehören beispielsweise Äußerungen, die die Absicherung von Erwerbsunfähigkeit oder die Absicherung von Hinterbliebenen thematisieren. Bei der Anlagesicherheit handelt es sich um Textstellen, die sich auf die Sicherheit von Finanzprodukten beziehen. Die Diskussion um die Gütekriterien der staatlich geförderten Riester-Rente fällt in diesen Bereich.

Tabelle 47: Sicherheitsvarianten im Zeitverlauf

	2001	2004	2007	Gesamt
Systemsicherheit				
Systemsicherheit	86	77	32	195
Sicherungsziel				
Materiell	93	49	22	164
Lebensstandard	37	15	7	59
Mindestsicherung	23	18	6	47
Niveausicherheit	5	18	1	24
Risikogruppen	36	28	14	78
Anlagesicherheit	86	38	36	160
Sicherheit Allgemein				

Sicherheit Allgemein	14	7	9	30
Emotionale Sicherheit				
Emotionale Sicherheit	34	43	10	87

Die Auswertung der absoluten Begriffshäufigkeiten zeigt, dass vor allem die SPD, als einzige durchgängige Regierungspartei, den Begriff der Systemsicherheit ins Zentrum ihrer Argumentation rückt. Mit 47 Nennungen ist diese Begriffsvariante der häufigste Sicherheitsbezug der SPD. Es zeigt sich außerdem, dass nach absoluten Zahlen neben der SPD auch die CDU und CSU sehr stark zur Nutzung dieser Begriffsvariante tendieren. Die großen Volksparteien sind also gemeinsame Triebkraft des Stabilisierungsdiskurses, der die Aufrechterhaltung des Sicherungssystems selbst als übergeordnetes Politikziel definiert. Besonders für die CSU geraten die Absicherungsziele des Systems dafür in den Hintergrund der Argumentation, eine Tendenz die bei CDU und SPD nicht zu beobachten ist. Während die CSU sich zu den Sicherungszielen nur etwa halb so häufig äußert wie zur Systemstabilisierung, befassen sich CDU und SPD mit den Sicherungszielen materielle Sicherheit, Lebensstandard-, Mindest- oder Niveausicherheit zusammengerechnet sogar häufiger als mit dem Ziel der Systemstabilität. Für die kleinen Parteien lassen sich auf der relativen Ebene ähnliche Beobachtungen machen. Auch für FDP und Grüne ist die Systemsicherheit im Verhältnis zu den weiteren Sicherheitsvarianten sehr bedeutsam. Bei der FDP ist die Variante der Systemsicherheit wie bei den Volksparteien der meistverwendete Sicherheitsbegriff. Die Grünen sind hingegen die einzige Partei bei der die Systemsicherheit nicht die meistgenannte Variante ist. Für die PDS wiederum spielt der Sicherheitsbegriff insgesamt eine untergeordnete Rolle. Die Partei kommt nur auf fünf Sicherheitsnennungen insgesamt. Neben der Systemsicherheit und den Sicherungszielen zeigt sich der Begriff der emotionalen Sicherheit für Union und Sozialdemokraten von größerer Bedeutung. Die emotionale Sicherheit wird allerdings fast immer in der Variante der Unsicherheit verwendet und ist Hauptbestandteil der taktisch-rhetorischen Auseinandersetzung zwischen Regierungsparteien und Opposition. Beide Lager werfen sich wechselseitig vor die Versicherten durch Falschinformationen zu verunsichern.

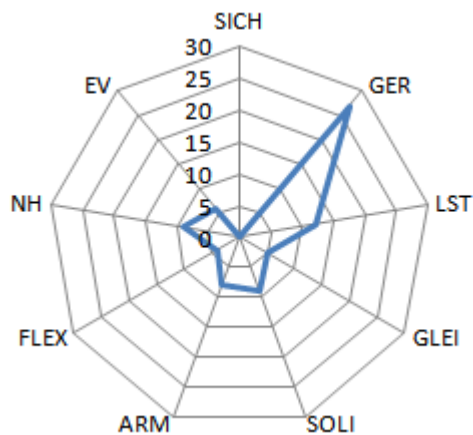
Tabelle 48: Sicherheitsvarianten nach Parteien

	CSU	CDU	FDP	GRÜ	SPD	PDS
Systemsicherheit						
Systemsicherheit	23	21	5	5	47	2
Sicherungsziel						
Materiell	7	12	2	11	30	0
Lebensstandard	3	8	2	2	16	1
Mindestsicherung	2	2	2	1	7	0
Niveausicherheit	1	3	0	0	8	1
Risikogruppen	1	5	0	0	10	0
Anlagesicherheit	0	2	1	0	6	0
Sicherheit Allgemein						
Allgemein	3	3	1	0	10	1
Emotionale Sicherheit						
Emotionale Sicherheit	11	7	2	4	23	0
Gesamt	51	63	15	23	158	5
Relativ nach Parteien	29,2%	15,6%	17,5%	18,4%	35,5%	9,6%

Zusammenfassend lässt sich der Sicherheitsdiskurs als zwiegespalten beschreiben. Auf der einen Seite sind die Varianten der Sicherungsziele im Gesamtdiskurs dominant, auf der anderen Seite fällt diese Dominanz weit geringer aus, wenn nur die Diskursbeiträge der Parteien berücksichtigt werden. Dann halten sich beide Begriffsvarianten in etwa die Waage. Von 314 Sicherheitsaussagen der Parteien entfallen 121 auf die Sicherungsziele (ohne Risikogruppen- und Anlagesicherheit) und 103 auf die Variante der Systemsicherheit. Auf der begrifflichen Ebene kann also kein Vorrang der Systemstabilität gegenüber der Leistungsseite des Systems beobachtet werden, zumindest wenn die Sicherheitsbegriffe der Sicherungsziele zusammen betrachtet werden. Nichtsdestotrotz handelt es sich bei der Systemsicherheit um einen der Trendbegriffe des Transformationsdiskurses. Systemsicherheit und Sicherheitsziele können aufgrund ihrer weiten Verbreitung im Vokabular der Akteure als alterssicherungspolitische Hegemonialbegriffe gelten.

Abschließend bleibt die Frage der Zentralität des Sicherheitsbegriffs im Begriffenetzwerk. Das Netzdiagramm in Abbildung 7 zeigt, dass der Sicherheitsbegriff am stärksten mit dem Gerechtigkeitsbegriff korrespondiert. Hier handelt es sich zumeist um Aufzählungen der Akteure darüber, welche normativen Ziele mit einem konkreten Politikvorschlag erreicht werden sollen. Als Beispiel kann die folgende Aussage zum AVmG angeführt werden: *„Die Reform schafft Beitragssatzstabilität, Verlässlichkeit, Sicherheit im Alter; sie hilft, Altersarmut zu vermeiden, und sie schafft weitere soziale Gerechtigkeit“* (Dreßen, BT 26.01.01: 14437). Mit insgesamt 80 Verknüpfungen zu den anderen Untersuchungsbegriffen nimmt der Sicherheitsbegriff eine zentrale Stellung im Begriffenetzwerk ein. Nur der Gerechtigkeitsbegriff erreicht noch höhere Zentralitätswerte. Tabelle 49 zeigt, dass der Sicherheitsbegriff zu allen anderen Untersuchungsbegriffen Verbindungen aufweist, die sich in ihrer Häufigkeit, mit Ausnahme der Verbindung zum Gerechtigkeitsbegriff, nicht sehr stark unterscheiden. Der Sicherheitsbegriff kann damit als zentraler, nach allen Seiten verbundener Wertbegriff beschrieben werden, der durch seine Eigenschaft als Themenbegriff für alle anderen Wertbegriffe Anknüpfungspunkte bietet. Die Bereichssicherheit der sozialen Sicherheit lässt sich mit allen anderen Untersuchungsbegriffen sehr gut kombinieren, was für seine zentrale Stellung im Netzwerk sorgt. Es braucht ein Sicherheitssystem, um gleiche Chancen zu gewährleisten, Altersarmut zu verhindern und Solidarität zu ermöglichen. Jede Generation muss ihren Beitrag zur Zukunftssicherung leisten, wobei Selbstverantwortung und die Kräfte des Marktes zur Sicherung des Systems beitragen sollen. Private Vorsorge muss sicher und nachhaltig organisiert werden und flexible Rentenübergänge können vor einem Abrutschen in die Altersarmut bewahren. Der Sicherheitsbegriff ist also universell kompatibel und steht an zweiter Stelle im Begriffenetzwerk.

Abbildung 7: Relationen des Sicherheitsbegriffs



Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 49: Relationen des Sicherheitsbegriffs

Relation	Sicherheit
Sicherheit (SICH)	-
Gerechtigkeit (GER)	27
Leistung (LST)	12
Gleichheit (GLEI)	5
Solidarität (SOLI)	9
Armut (ARM)	8
Flexibilität (FLEX)	4
Nachhaltigkeit (NH)	9
Eigenverantwortung (EV)	6
Gesamt	80

6.2.1.2 Gerechtigkeit

Der Gerechtigkeitsbegriff ist der wohl schillerndste Begriff der hier besprochenen Wertbegriffe. Zusammen mit dem Sicherheitsbegriff bildet er die allgemeine normative Grundlage des deutschen Sozialversicherungssystems. In seiner neueren Formulierung als Generationengerechtigkeit bildet er darüber hinaus einen der zentralen Referenzpunkte des alterssicherungspolitischen Reformdiskurses der 2000er Jahre.

Seine begriffsgeschichtlichen Wurzeln lassen sich bis in die griechische Antike zu Sokrates, Platon und Aristoteles zurückverfolgen. Der Ausgangspunkt der Gerechtigkeitsüberlegungen ist dabei die Frage: Welche Behandlungen schulden sich Menschen gegenseitig? Da der Mensch in der Regel in Gemeinschaften existiert – der Mensch als *zôon politikón* – stellt sich die Frage, nach welchen Prinzipien das gemeinschaftliche bzw. gesellschaftliche Zusammenleben normiert sein sollte. Genauer gesagt stellt sich die Frage, welche Rechte die Menschen im Einzelnen besitzen und wie diese Rechte im Zusammenleben sichergestellt werden können. Die „Kardinaltugend“ der Gerechtigkeit ist dabei sowohl Persönlichkeitsmerkmal des rechtschaffenden Menschen (Höffe 2015: 48) als auch „erste Tugend sozialer Institutionen, so wie [es] die Wahrheit bei Gedankensystemen“ ist (Rawls 1979: 19).

In der aristotelischen Tradition lässt sich der Gerechtigkeitsbegriff zunächst in zwei Varianten unterscheiden: die *iustitia directiva* und die *iustitia distributiva*. Zwei Begriffe, die die Grundlage für die modernen Begriffe der Verfahrens- und der Verteilungsgerechtigkeit legen. Der klassische Begriff der Verfahrensgerechtigkeit umfasst dabei die Konzepte der Tauschgerechtigkeit (*iustitia commutativa*) und der Strafgerechtigkeit (*iustitia correctiva*)⁴⁹, die jeweils auf eine Ausgleichs- oder Entschädigungsverpflichtung aufgrund eines Vertragsabschlusses oder eines Rechtsbruchs

⁴⁹ Der Geltungsbereich der *iustitia correctiva* geht über den reinen Vergeltungscharakter hinaus. Es geht darum eine faire Balance zwischen Rechtsbruch und Strafe zu erreichen. Zur Bestimmung dieser Balance werden die folgende Gesichtspunkte gegeneinander abgewogen: Kompensation, Abschreckung, Wiedergutmachung und Strafe (Gosepath 2004: 80).

verweisen. Der Kern der *iustitia directiva* liegt in einem arithmetischen Gleichheitsverständnis, demzufolge sich Menschen als Rechtspersonen in einem Verhältnis völliger Gleichheit begegnen. Vor dem Gesetz sind alle Menschen gleich, so dass die Höhe und Art von Ausgleichsansprüchen unabhängig von individuellen Merkmalen zu bemessen ist (Kersting 1999: 46). Dem Konzept der völligen Gleichheit steht die Gerechtigkeitsvariante der proportionalen Gleichheit gegenüber. Deren Grundformel, „Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln“, ist nach Aristoteles - in Anlehnung an Platons Gerechtigkeitstheorie - der Kern der verteilenden Gerechtigkeit: „*Gerecht ist eine Verteilung an A und B dann, wenn sich der Anteil der von A zu dem Anteil von B genauso verhält, wie sich das Verdienst von A zu dem Verdienst von B verhält*“ (Kersting 1999: 47). Eine solche verdienstethische Variante des Gerechtigkeitsbegriffs kann allerdings nur einen Teilbereich der Verteilung sozialer Güter regulieren. In ökonomischen oder politischen Zusammenhängen kann der Verdienstbegriff unter Umständen als Gerechtigkeitsgrundlage gelten, in anderen, zum Beispiel medizinischen Zusammenhängen, hingegen nicht. Aristoteles konzipiert seine *iustitia distributiva* als Leitkonzept für die Verteilung ökonomischer und politischer Güter. So sollte der Gewinn aus gemeinsamen ökonomischen Unternehmungen proportional zum Verhältnis der Investitions- und Kapitalanteile aufgeteilt werden und im politischen Leben sollte der Zugang zu öffentlichen Ämtern und gesellschaftlichen Positionen nach Verdienstlichkeit und Würdigkeit geregelt werden (Kersting 2013: 135). In modernen Sozialstaaten hingegen ist der Begriff der sozialen Güter sehr viel weiter gefasst, so dass Verdienst bzw. Leistung nur eine von mehreren Gerechtigkeitsgrundlagen darstellen kann. Der Zugang zu medizinischer Versorgung oder auch zu den Fürsorgeleistungen der Sozialhilfe kann nicht proportional zu individuellen Verdiensten oder Leistungen organisiert werden, sondern bemisst sich am Bedarfsprinzip. Nach einem modernen Verständnis der Verteilungsgerechtigkeit wird der Begriff der sozialen Güter sehr umfassend definiert:

„Prima facie sind alle Vorteile und Nachteile des menschlichen Zusammenlebens, über die wir gemeinsame Kontrolle haben und die wir verteilen können, als zu verteilende Güter anzusehen. [...] Die zu verteilenden Güter erster Ordnung sind Ressourcen. Diese Güterverteilung impliziert eine Zuteilung von Rechtsansprüchen auf die verteilten Güter. Somit werden indirekt Rechte als Güter zweiter Ordnung verteilt.“ (Gosepath 2004: 225).

Diese sozialen Grundgüter und Grundrechte werden je nach historischem Zeitpunkt unterschiedlich formuliert und gedeutet. Der Begriff der sozialen Gerechtigkeit ist dabei einer der jüngeren der Gerechtigkeitsbegriffe, der sich erst in der Neuzeit im Zuge der Industrialisierung zu einem der zentralen Gerechtigkeitsbegriffe entwickelt. Gerechtigkeitsforderungen sind in ihrer Spezifikation stets historisch kontingent und entwickeln sich ideengeschichtlich entlang der drängendsten gesellschaftlichen Konfliktlagen (Koller 2012: 48). Über 2000 Jahre lang ist die Frage der Verteilung politischer Macht Hauptbezugspunkt des Gerechtigkeitsdiskurses. In der griechisch-römischen Antike und dem europäischen Mittelalter ist der Begriff sowohl Zielvorstellung einer gerechten Gesellschaft als auch Begriff einer individuellen Tugend, die als Voraussetzung zur Erreichung einer gerechten Ordnung gilt (Ebert 2010: 73). Der gerechte, tugendhafte Mensch orientiert sich bei seinem Handeln an seiner vorbestimmten gesellschaftlichen Position und befördert dadurch das Allgemeinwohl. Sowohl Platon und Aristoteles als auch die Philosophen des feudalistischen Mit-

telalters gehen dabei explizit von einer Hierarchie der Menschen untereinander aus und definieren je nach gesellschaftlicher Position spezifische Rechte und Pflichten. Diese anti-egalitaristische Stoßrichtung des Gerechtigkeitsbegriffs wird erst in der Neuzeit aufgebrochen, wobei auch der Tugendbezug des Begriffes an Bedeutung verliert. Es sind die Philosophen des frühen Liberalismus, die mit der Vorstellung brechen eine gerechte staatliche Ordnung sei nur mit idealen, tugendhaften Menschen zu erreichen und postulieren dem entgegengesetzt, Gerechtigkeitsphilosophie müsse den tatsächlich existierenden Menschen und seine moralische Unvollkommenheit als Ausgangspunkt nehmen. Damit bricht die Verwendung des Gerechtigkeitsbegriffs als Tugendbegriff allerdings nicht komplett ab. An verschiedenen Stellen, z.B. der katholischen Soziallehre oder dem modernen Kommunitarismus, wird der Tugendbezug des Begriffes erneuert (Ebert 2012: 73f.).

Die Entwicklung des modernen Gerechtigkeitsbegriffes steht in engem Zusammenhang mit den sozialen Emanzipationsbewegungen der vergangenen Jahrhunderte. Werden die sozialen Grundgüter unter den Begriffen allgemeine Rechte (1), individuelle Freiheiten (2), politische Teilhaberechte (3), Chancen und Zugang zu gesellschaftlichen Positionen (4) und wirtschaftliche Ressourcen (5) zusammen gefasst, so lässt sich der Gerechtigkeitsdiskurs als Parallele zu den sozialen Kämpfen auf dem europäischen Kontinent seit dem 17. Jahrhundert nachzeichnen (Koller 2001). Der moderne Staat bildet sich aus der Feudalgesellschaft des Mittelalters zunächst in Form des landesfürstlichen Absolutismus heraus. Gegen dieses lange auch in der Bevölkerung populäre Herrschaftskonzept richten sich die Gerechtigkeitsforderungen nach rechtlicher Gleichstellung und individuellen Freiheiten wie Eigentumsrechten und Religionsfreiheit. Durch die Anerkennung der Rechtsgleichheit und der grundlegenden bürgerlichen Freiheiten wandelt sich die absolute Monarchie zum bürgerlichen Verfassungsstaat (Koller 2012: 56ff.). Zur Legitimierung staatlicher Herrschaft reicht die Gewährung allgemeiner bürgerlicher Grundfreiheiten allerdings nicht aus. Erst durch die Anerkennung demokratischer Gerechtigkeitsforderungen wie dem allgemeinen und gleichen Wahlrecht kann staatliche Herrschaft als Herrschaft des Volkes über sich selbst legitimiert werden. Zu diesen formellen Gerechtigkeitsvarianten kommt im Zuge der Industrialisierung die „Soziale Frage“ als Gerechtigkeitsproblem hinzu. Die Verelendung der Arbeiterklasse im frühen Industriekapitalismus rückt die Formulierung des Gerechtigkeitsbegriffs als materiales Kriterium in den Mittelpunkt der Gerechtigkeitsdebatten. Zunehmend wird extreme materielle Ungleichheit als Gerechtigkeitsproblem gedeutet, so dass der Begriff der „sozialen Gerechtigkeit“ eine zentrale Stellung innerhalb des politischen Diskurses erreichen kann. Materielle Ungleichheit ist dabei nicht nur ein soziales Gerechtigkeitsproblem, sondern wirkt sich auch negativ auf die Legitimation politischer Herrschaft aus. Wenn die materielle Ungleichheit dazu führt, dass die Zugangschancen zu Ämtern oder anderen mit Vorteilen verbundenen Positionen stark verzerrt wird, so ist die Legitimationsfunktion demokratischer Prozesse gestört. Politische Gerechtigkeit setzt also nicht nur demokratische Gleichheit voraus, sondern erfordert auch ein gewisses Maß an sozialer Gleichheit, damit demokratische Legitimation gelingen kann.

Der Begriff der sozialen Gerechtigkeit entwickelt sich also zunächst als Ausdruck eines materialen Gerechtigkeitsverständnisses, das den Begriffen der formellen Gerechtigkeit entgegen gestellt werden kann. Der formellen Gerechtigkeit im Sinne gleicher Rechte und gleicher Entwicklungs-

chancen steht die materiale Gerechtigkeit im Sinne einer angemessenen Verteilung materieller Güter in einem wechselseitigen Bedingungsverhältnis gegenüber. Fehlende formelle Gerechtigkeit wird materiale Ungerechtigkeit nach sich ziehen und auf der anderen Seite stellt erst materiale Gerechtigkeit die Gewährleistung formeller Gerechtigkeit sicher. Die beiden Begriffe können als Pole einer Kategorisierungsachse verstanden werden, die jedoch nicht in einem antagonistischen Verhältnis stehen, sondern sich wechselseitig begünstigen.

Im Verlauf des philosophisch-theoretischen Gerechtigkeitsdiskurses entwickelt der Begriff der sozialen Gerechtigkeit neben seiner Ausprägung als Synonym für distributive Gerechtigkeit auch eine Bedeutung als Sammelbegriff für verschiedene ausdifferenzierte Gerechtigkeitskonzepte. Ein Strang der zeitgenössischen Gerechtigkeitsphilosophie konzipiert die soziale Gerechtigkeit als Oberbegriff für alle weiteren Gerechtigkeitsvarianten, die sich auf moderne Gesellschaften anwenden lassen. In seiner weitesten Fassung fungiert soziale Gerechtigkeit als *„Sammelbegriff, der eine Mehrzahl von Anforderungen an die Ordnung ganzer Gesellschaften als selbsterhaltungs- und bestandsfähiger Systeme der sozialen Koexistenz und Kooperation inkludiert. Im diesem Sinne [ist] unter sozialer Gerechtigkeit in erster Annäherung die Gesamtheit aller Forderungen der Gerechtigkeit zu verstehen, die auf die institutionelle Ordnung moderner, hochgradig differenzierter staatlicher Gesellschaften Anwendung findet“* (Koller 2012: 55). Der Begriff soziale Gerechtigkeit deckt in diesem Fall also alle institutionenbezogenen Gerechtigkeitsvarianten ab und grenzt sich gegen den Begriff der individuellen Gerechtigkeit ab. Individuelle Gerechtigkeit befasst sich einzelfallbezogen mit dem gerechten Verhältnis zwischen Individuen (z.B. im Zivilrecht) bzw. mit dem Verhältnis zwischen Individuum und Allgemeinheit (z.B. im Strafrecht) (Ebert 2012: 38). Da der alterssicherungs- und sozialpolitische Diskurs allerdings sehr viel praktischer ausgerichtet ist als der philosophische Fachdiskurs, ist davon auszugehen, dass die Fundstellen im Textkorpus sich eher auf den engen Begriff der sozialen Gerechtigkeit beziehen werden, der die materiale Komponente des Begriffes betont.

Die Kategorisierung der im Textkorpus verwendeten Gerechtigkeitsbegriffe erfolgt entlang zweier Kategorisierungsachsen. Zum einen wird zwischen Gerechtigkeit von Verfahren und Gerechtigkeit von Ergebnissen unterschieden und zweites werden die Gerechtigkeitsaussagen nach ihrem Spezifizierungsgrad unterschieden. Damit ist gemeint, ob die Aussagen der Akteure erkennen lassen, auf welche Gerechtigkeitsgrundlagen sie sich beziehen. Der Begriff der Gerechtigkeit ist in seiner allgemeinen Variante lediglich eine abstrakte Hülle, die mit konkreten Inhalten gefüllt werden muss. Mit der ersten Unterteilung des Begriffes in Verfahren und Ergebnisse werden diese Inhalte jedoch noch nicht geliefert. Mit der horizontalen Unterscheidungsachse in Abbildung 8 werden die Anwendungsbereiche der Gerechtigkeit festgelegt, aber es wird noch nicht spezifiziert, nach welchen Maßstäben Gerechtigkeitsfragen beantwortet werden sollten. Zur Bewertung von Gerechtigkeitsforderungen bedarf es der Qualifikation des Gerechtigkeitsbegriffes durch Gerechtigkeitsgrundlagen. Diese Grundlagen werden von anderen Wertbegriffen gebildet, die festlegen nach welchen Maßstäben ein Prozess oder ein Zustand als gerecht bewertet werden kann. Die zweite Unterscheidungsachse des Begriffes verläuft daher zwischen den Polen allgemeine Gerechtigkeitsaussagen und qualifizierte Gerechtigkeitsaussagen. Daraus ergibt sich ein Vier-Felder-Schema, bei dem die oberen Felder von den allgemeinen Varianten Verfahrensgerechtigkeit und

Verteilungsgerechtigkeit belegt werden und die unteren Felder sich auf die Verfahrens- bzw. Verteilungsgrundlagen beziehen.

Im ersten Feld links oben findet sich die Begriffsvariante der allgemeinen Verfahrensgerechtigkeit. Gerechte Verfahren bzw. gerechte Spielregeln legen fest, wie Menschen sich beispielsweise in Entscheidungsfindungsprozessen gegeneinander zu verhalten haben. Verfahren organisieren gesellschaftliches Handeln, in dem sie den Individuen Verhaltensregeln vorgeben, deren Befolgung im Idealfall zu gerechten Ergebnissen führt. In der allgemeinen Variante der Verfahrensgerechtigkeit ist noch nicht geklärt, nach welchen Kriterien sich die Individuen zu verhalten haben. Wird benannt, welche Gerechtigkeitsgrundlagen den Verfahrensregeln zu Grunde liegen, handelt es sich um eine qualifizierte Variante der Verteilungsgerechtigkeit aus dem dritten Feld links unten. In der Regel ist der Gleichheitsbegriff die maßgebliche Grundlage der Verfahrensgerechtigkeit. Gerechte Verfahrensregeln gelten für alle Beteiligten gleichermaßen. Vor den Gesetzen, die das gesellschaftliche Zusammenleben organisieren, stehen die Menschen in einem arithmetischen Gleichheitsverhältnis. Dieses Gleichheitsverhältnis wird nur in Ausnahmefällen durchbrochen, etwa wenn nicht alle Beteiligten über ein ähnliches Maß an kognitiven Fähigkeiten verfügen. Modifizierte Verhaltensregeln gelten beispielsweise für Kinder oder Menschen mit schweren geistigen Behinderungen. Bei den Varianten der Verfahrensgerechtigkeit handelt es sich an dieser Stelle allerdings nur um theoretische Kategorien, die sich aus der ideengeschichtlichen Entwicklung des Begriffes ableiten, aber keine empirische Resonanz finden. Der eher praktisch ausgerichtete Alterssicherungsdiskurs bezieht sich ausschließlich auf die Begriffsvarianten der Ergebnisgerechtigkeit.

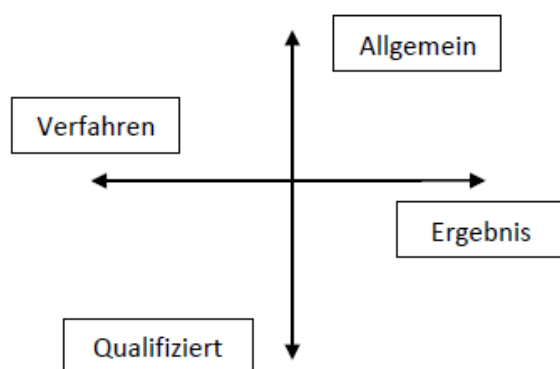
Auf der rechten Seite des Vier-Felder-Schemas in Abbildung 8 stehen die ergebnisorientierten Gerechtigkeitsvarianten. Das sind zum einen im rechten oberen Feld die allgemeinen Varianten der Verteilungsgerechtigkeit bzw. der sozialen Gerechtigkeit und im Feld rechts unten die qualifizierten Varianten gerechter Verteilungsergebnisse. Im Feld der allgemeinen Verteilungsgerechtigkeit werden solche Akteursäußerungen einsortiert, die keinen Bezug zu qualifizierenden Gerechtigkeitsgrundlagen haben. In diesen Aussagen bleibt unklar, ob die Sprecher bei der Begriffsverwendung ein bestimmtes Gerechtigkeitsverständnis im Hinterkopf haben und dieses als so selbstverständlich annehmen, dass es nicht mitgesprochen werden muss, oder ob die Sprecher den Begriff tatsächlich nur als inhaltsleeren Signalbegriff nutzen. In vielen Fällen wird Gerechtigkeit von den Diskursakteuren lediglich als Schlagwort benutzt, ohne einen Bezug zu bestimmten Gerechtigkeitsgrundlagen herzustellen.

Im Idealfall wird der Gerechtigkeitsbegriff in einer qualifizierten Variante genutzt, bei der deutlich wird, was den Maßstab für eine Gerechtigkeitsforderung oder –bewertung darstellt. Miller (1999) formuliert zu diesem Zweck drei Gerechtigkeitsgrundlagen, auf deren Basis sinnvollerweise Aussagen über die Gerechtigkeit der Verteilung sozialer Güter getroffen werden können. Als mögliche Gerechtigkeitsgrundlagen benennt Miller den Leistungsbegriff⁵⁰, die Solidarität und den Gleich-

⁵⁰ Miller verwendet in seiner Typologie eigentlich den Begriff Verdienst anstelle des Begriffs der Leistung. Moralischer Verdienst basiert vereinfacht gesagt auf Handlungen, die von anderen als verdienstgenerierende Leistung bewertet werden. An dieser Stelle soll daher vereinfachend der Leistungsbegriff übernommen werden, da der Verdienstbegriff jenseits der theoretischen Diskurse kaum Verwendung findet.

heitsbegriff. Je nach Größe und Abstraktionsgrad der sozialen Gemeinschaft in der die jeweiligen sozialen Güter verteilt werden sollen, wird eines der drei Verteilungsprinzipien wirksam. In kleinen, eng verbundenen Gemeinschaften, wie zum Beispiel der Familie, werden soziale Güter in der Regel nach Bedarf vergeben. Zuneigung, Aufmerksamkeit und auch materielle Güter bedürfen keiner Vorleistung, sondern werden idealerweise nach den Bedürfnissen der einzelnen Mitglieder verteilt. In abstrakten sozialen Zusammenhängen, in denen sich Menschen interessengeleitet gegenüber treten, wie zum Beispiel in Wirtschaftsunternehmen, sollten Verteilungsergebnisse nach dem Leistungsprinzip erreicht werden. Im Idealfall begegnen sich die Mitglieder einer ökonomischen Gemeinschaft in einem Verhältnis der proportionalen Gleichheit, nach dem die unterschiedlichen Beiträge der Beteiligten zum Endprodukt proportional honoriert werden. Als dritte soziale Gemeinschaft nennt Miller den Staat, dessen BürgerInnen sich in einem Verhältnis der formellen Gleichheit begegnen. Rechte und Pflichten müssen zwischen den BürgerInnen eines Staates gleich verteilt werden, damit die Verteilung dieser Güter als gerecht bewertet werden kann. Für diese Studie soll Millers Kategorisierung der Gerechtigkeitsgrundlagen übernommen werden und die Begriffsverwendung der Akteure darauf geprüft werden, welchem Verständnis von Gerechtigkeit sie in ihrer Argumentation am nächsten kommen. Am eindeutigsten sind dabei Nennungen, die den Gerechtigkeitsbegriff gleich als Kompositum, also in den Varianten Gleichheitsgerechtigkeit, Bedarfsgerechtigkeit oder Leistungsgerechtigkeit verwenden.

Abbildung 8: Achsen des Gerechtigkeitsbegriffs



Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 50: Theoretische Gerechtigkeitsvarianten nach Achsen gruppiert

Verfahrensgerechtigkeit, Spielregeln	Verteilungsgerechtigkeit, Soziale Gerechtigkeit, Generationengerechtigkeit
Formelle Gerechtigkeit, Arithmetische Gleichheit, Modifizierte Spielregeln	Gleichheitsgerechtigkeit, Leistungsgerechtigkeit, Bedarfsgerechtigkeit

Die Auswertung der Gerechtigkeitsaussagen im Textkorpus zeigt, dass der Begriff hauptsächlich in allgemeiner Form, als soziale Gerechtigkeit oder in der Variante der Generationengerechtigkeit verwendet wird (Tabelle 51). Besonders in der ersten Untersuchungsperiode von 2000 bis 2001 erreicht die Variante der Generationengerechtigkeit mit Abstand die meisten Nennungen. In den darauf folgenden Untersuchungsperioden bleibt der Begriff zentral, fällt in seiner absoluten Häufigkeit jedoch deutlich zurück. In der zweiten Untersuchungsperiode 2004/05 gewinnt vor allem der Begriff der Leistungsgerechtigkeit an Aufmerksamkeit. Leistungsgerechtigkeit bezieht sich an dieser Stelle vor allem auf den gerechten Ausgleich von Erziehungsleistungen, die nach einem Konzept der CSU in Zukunft stärker honoriert werden sollen. In den Debatten zum RV-AGAG während der dritten Untersuchungsperiode, rückt der Begriff der Bedarfsgerechtigkeit stärker in den Fokus des Gerechtigkeitsdiskurses. Im Zuge der Altersgrenzenanhebung wird der längere Verbleib

der Menschen im Erwerbsleben debattiert. Alters- und altersngerechte Arbeitsplätze, also an den Bedarf älterer Menschen angepasste Arbeitsplätze, gelten dabei als einer der Schlüssel, wie die Beschäftigungsfähigkeit älterer ArbeitnehmerInnen aufrecht erhalten und somit längere Erwerbsbiografien ermöglicht werden können. In Tabelle 51 zeigt sich, dass die Begriffsvarianten in einer klaren Hierarchie stehen. Absoluter Spitzenreiter ist der Begriff der Generationengerechtigkeit, der mit 180 Nennungen am häufigsten verwendet wird und während des gesamten Untersuchungszeitraums zu den meistgenannten Begriffsvarianten gehört. Neben der Generationengerechtigkeit erzielen außerdem die allgemeinen Gerechtigkeitsvarianten durchgehend hohe Nutzungswerte. Als Sammelkategorie liegt die allgemeine Begriffsverwendung in zwei der drei Untersuchungsperioden sogar noch vor dem Begriff der Generationengerechtigkeit.

Beim Begriff der Generationengerechtigkeit handelt es sich um eine relativ neue Ausprägung des Gerechtigkeitsbegriffs. Während der Begriff in umweltpolitischen Zusammenhängen bereits seit den 1980er Jahren Verwendung findet, diffundiert er erst Ende der 1990er Jahre in den sozialpolitischen Diskurs. In den Debatten zum Rentenreformgesetz 1999 wird der Begriff erstmals von SprecherInnen der Union und der FDP aufgenommen, um den demografischen Faktor zu rechtfertigen bzw. zu kritisieren (Nullmeier/Wrobel 2005: 21). Der Begriff setzt sich aus zwei ambivalenten Begriffsbestandteilen zusammen: weder ist sofort offensichtlich welche Gerechtigkeitsgrundlagen in diesem Konzept gelten sollen, noch welche Personengruppen eine Generation definieren.

Zur Konzeption des Generationenbegriffes bieten sich drei Gruppendefinitionen an: erstens können unter dem Generationenbegriff ganz einfach Altersklassen verstanden werden, die sich in Junge, Mittelalte und Ältere aufteilen. Diese Aufteilung kann auch auf Grundlage von typischen Lebensphasen geschehen. Dann befindet sich die jüngere Generation in Ausbildung, die mittlere Generation in der Erwerbsphase und die ältere Generation im Ruhestand. Zweitens können auch alle heute lebenden Menschen als gemeinsame Generation verstanden werden, die den Generationen der zuvor lebenden Menschen und der der zukünftig lebenden Menschen gegenübergestellt werden kann. Als dritte Variante können Generationen als Jahrgangskohorten konzipiert werden, so dass die Generation der zwischen 1920 bis 1930 Geborenen der Generation der 1950 bis 1960 Geborenen gegenübergestellt werden kann (vgl. Nullmeier 2007: 10). Wird die letztere Variante des Generationenbegriffes gewählt, wird es (theoretisch) möglich für jede Jahrgangskohorte durchschnittliche Lasten- und Auszahlungsbilanzen zu erstellen und sogenannte Generationenbilanzen zu berechnen. Idealtypisch handelt es sich bei der Generationenbilanzierung um ein intertemporales Budgetierungssystem, auf dessen Grundlage die finanzielle Nettobelastung bzw. der finanzielle Nettogewinn einer Jahrgangskohorte ermittelt werden kann (Ehrentauf/Raffelhüsch 2003: 2, vgl. Raffelhüsch/Feist 2000). „Gewinnergenerationen“ stehen dann „Verlierergenerationen“ gegenüber und das Konzept der Generationengerechtigkeit zielt auf die Beseitigung dieser Differenzen. Gerechtigkeit hieße dann, dass *„Menschen nicht aufgrund der ungünstigen Einflüsse, denen ihr Geburtsjahrgang gegenüber anderen Jahrgängen ausgesetzt ist, benachteiligt werden sollen“* (Bäcker 2002: 286 mit Bezug zu Leisering 2000: 615). In der Praxis ist ein sinnvoller Vergleich der Lasten- und Gewinnverteilung zwischen Jahrgangskohorten - vor allem wenn die Zukunftsperspektive einbezogen wird - allerdings kaum möglich. Für eine Vermeidung von Generationendifferenzen müsste sowohl die sozio-ökonomische als auch die politische Ent-

wicklung einer Gesellschaft *ceteris paribus* eingefroren werden, so dass jede Veränderung von Verteilungsströmen in Zukunft ausgeschlossen wäre. In der Realität hingegen kann es „*keinen Entwicklungsverlauf geben, bei dem alle Generationen gleich behandelt werden*“ (Bäcker 2002: 288). Auch mit Blick auf die Vergangenheit erscheint die Berechnung von Generationenbilanzen als problematisch. Es lässt sich keine gültige Gerechtigkeitsaussage aus dem Fakt ableiten, dass die Rentenkohorten vor 1957 im Verhältnis zu den Rentenkohorten nach 1957 zu den „Sozialstaatsverlierern“ gehören. Um gültige Gerechtigkeitsaussagen treffen zu können, bedarf es eines gewissen Maßes an Gleichheit zwischen den Gerechtigkeitssubjekten, das in einem Kohortenvergleich über völlig verschiedene historische Gegebenheiten mit extrem unterschiedlichen politischen Systemen hinweg nicht gegeben sein kann.

Auch wenn der Begriff der Generationengerechtigkeit auf der theoretischen Ebene also einige Schwierigkeiten mit sich bringt, ist er in den Begriffsverwendungsmustern der Akteure äußerst populär. Besonders in den Debatten zum AVmG und AVmEG erzielt der Begriff über alle Parteien hinweg Spitzenwerte. Einzige Ausnahme ist die PDS, die den Begriff in diesem Untersuchungszeitraum lediglich zwei Mal verwendet. Mit der Einführung des Begriffs Generationengerechtigkeit in den alterssicherungspolitischen Diskurs erfährt das vorherrschende Gerechtigkeitsverständnis eine Umdeutung. Generationengerechtigkeit fungiert dabei als argumentativer Gegenspieler zum bisher vorherrschenden Konzept der sozialen Gerechtigkeit bzw. der Verteilungsgerechtigkeit (Nullmeier/Wrobel 2005: 22). Der rheinland-pfälzische Sozialminister Gerster formuliert im Bundesrat dazu Folgendes:

Es „wird deutlich, dass die soziale Frage in unserer Zeit nicht mehr in erster Linie vom Konflikt zwischen Arbeit und Kapital, sondern zunehmend von der Gerechtigkeit zwischen den Generationen bestimmt wird. Der alte Widerspruch zwischen Kapital und Arbeit und den darauf begründeten Machtverhältnissen wird durch den Generationenkonflikt überlagert, zum Teil sogar in den jeweiligen Wirkungsräumen“ (Gerster BR 21.12.00: 613).

Die empirische Auswertung der Gerechtigkeitsäußerungen der Akteure zeigt, dass die Diskursakteure in ihrer Verwendung des Generationenbegriffs vor allem zur erstgenannten Variante tendieren und Generationen als Personengruppen in gemeinsamen Lebensphasen definieren. In der Regel wird eine gerechte Verteilung der Lasten des demografischen Wandels zwischen den Generationen gefordert und sowohl auf eine Belastung der arbeitenden Generation, wie auch der Generation im Ruhestand verwiesen. Seltener wird auch die zweite Variante des Generationenbegriffs gewählt und darauf verwiesen, dass Gerechtigkeit bedeute, die Sicherheiten, die der Sozialstaat biete und die die Gesellschaft brauche, auch für die kommenden Generationen zu erhalten (Göring-Eckhardt, BT 16.11.00: 12761). Die dritte Generationenvariante, die Aufteilung nach Alterskohorten findet im parlamentarischen Gerechtigkeitsdiskurs kaum Verwendung. Eine derartige Aufteilung wird wenn, dann instrumentenspezifisch vorgenommen, etwa wenn kritisiert wird, dass der Ausgleichsfaktor unterschiedliche Rentenniveaus für jeden Renteneintrittsjahrgang nach sich ziehen würde.

Die Bestimmung der Gerechtigkeitsgrundlagen, die dem Konzept der Generationengerechtigkeit unterliegen, gelingt hingegen weniger eindeutig. In den meisten Fällen wird der Begriff als

Schlagwort verwendet, ohne das die SprecherInnen näher spezifizieren, was es bedeute generationengerecht zu handeln. In der Regel wird ganz einfach eine gerechte und/oder faire Lastenverteilung zwischen den Generationen gefordert. Es sei ungerecht, wenn nur eine Generation die Lasten der gesellschaftlichen Alterung alleine trage. Die Belastung der jüngeren Generation liegt in diesem Fall in steigenden Rentenbeiträgen, die für die ältere Generation im sinkenden Rentenniveau. Gerecht sei hingegen, wenn beide Generationen ihren Anteil an den Gesamtlasten tragen: *„Wir schließen [daher] einen neuen Generationenvertrag: Junge und ältere Menschen werden ihren Beitrag in dieser Rentenreform leisten und so wird diese Reform wirkliche Generationengerechtigkeit schaffen“* (Müller, BT 26.01.01: 14413). Generationengerechtigkeit bedeute also die Beteiligung beider Generationen an den Kosten des demografischen Wandels: Jüngere würden einen größeren Anteil ihres Einkommens für die Rentenfinanzierung aufbringen müssen, Ältere würden verpflichtet, ihren Beitrag in Form eines sinkenden Rentenniveaus zu leisten. Notwendig sei, einen fairen Ausgleich zwischen den Generationen zu erreichen, der keine Generation überfordere. An dieser Stelle wird ersichtlich, dass der Begriff der Generationengerechtigkeit in Richtung des Gleichheitsbegriffes tendiert. Die *„Auswirkungen der demografischen Entwicklung und der Investitionen in die Zukunft [sollen] auf beide Generationen gleichgewichtig verteilt werden“* (Thönnies, BR 02.04.04: 131). Eine ausdrückliche Gleichbehandlung der Generationen wird im parlamentarischen Diskurs jedoch nur äußerst selten gefordert. Der Begriff der Generationengerechtigkeit steht daher analytisch zwischen den Konzepten der allgemeinen Gerechtigkeit und der Gleichheitsgerechtigkeit. Er steht für eine neue Interpretation des Gerechtigkeitsbegriffes und grenzt sich gegen die allgemeinen Formen der sozialen Gerechtigkeit und der Verteilungsgerechtigkeit ab, wird aber zu selten in einer qualifizierten Variante genutzt, als dass er dem Begriff der Gleichheitsgerechtigkeit zugeordnet werden könnte. Er besitzt Tendenzen zum Gleichheitsbegriff, kann sich aber theoretisch ebenso gut auf andere Gerechtigkeitsgrundlagen beziehen. Die PDS verweist in ihrer Argumentation wiederholt darauf, dass es für zukünftige Generationen kein Problem darstellen würde, höhere Rentenbeiträge zu bezahlen, da die Produktivität von Arbeit weiter steigen würde und zukünftige BeitragszahlerInnen damit leistungsfähiger wären. Aus der steigenden Produktivität ließe sich der steigende Rentenaufwand *„locker finanzieren“* (Schui, BT 09.03.07: 8683). Generationengerechtigkeit wäre nach diesem Verständnis ein Begriff der Leistungsgerechtigkeit, der die unterschiedliche Leistungsfähigkeit von Generationen mitberücksichtigt.

Die relativ unspezifische Verwendung des Begriffes Generationengerechtigkeit ist charakteristisch für die Verwendung des Gerechtigkeitsbegriffes insgesamt. Die Häufigkeitswerte in Tabelle 51 zeigen, dass die qualifizierte Nutzung des Begriffes klar hinter der allgemeinen Verwendung des Begriffes zurückfällt. Lediglich die Begriffe der Leistungsgerechtigkeit und der Bedarfsgerechtigkeit können im Diskursverlauf etwas höhere Verbreitungswerte erreichen. Die Variante der Leistungsgerechtigkeit findet dabei vor allem in den Debatten um die Einführung der Grundsicherung und um die Höherbewertung von Kindererziehungszeiten Verwendung. Besonders die Union kritisiert die Einführung der Grundsicherung als Verstoß gegen das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit, wenn dadurch in Zukunft Menschen ohne Beitragszahlungen mit Menschen gleichgestellt würden, die über lange Beitragsbiografien verfügten. Die Einführung einer Grundsicherungssäule ohne Unterhaltspflichten für Angehörige, bei gleichzeitigem Absenken des Rentenniveaus entspräche

nicht den Vorstellungen der Union zu „*Leistungsgerechtigkeit und Lebensleistung in der Gesellschaft*“ (Stoiber, BR 11.05.01: 224). Auf der anderen Seite müsse die GRV familien- und frauengerechter ausgestaltet werden und die Erziehungsleistungen von Eltern stärker honoriert werden. In der zweiten Untersuchungsperiode 2003/04 erreicht der Begriff der Leistungsgerechtigkeit die stärkste Verbreitung von allen Gerechtigkeitsbegriffen und liegt noch vor den Varianten der allgemeinen Gerechtigkeit. Agent dieser Forderung ist vor allem die CSU, die zum Ende der Debatte um das RV-NHG ein eigenes Rentenkonzept vorlegt, das Familien bzw. Eltern bei der Beitragszahlung entlasten und in der Rentenphase begünstigen soll. Diese Position wird auch vom damaligen Verfassungsrichter Udo di Fabio gestützt, der in einem langen Beitrag für die FAZ rhetorisch fragt:

„Ist es gerecht, wenn ein Ehepaar sich für viele Kinder entschieden, sie großgezogen und zugleich Erwerbseinkommen erzielt hat, nunmehr Renteneinbußen nur deshalb hinnehmen soll, weil Generationsgenossen sich auf den wirtschaftlichen Erwerb beschränkt haben und für künftige Generationen den entscheidenden Beitrag nicht leisten wollten oder konnten?“
(Di Fabio, FAZ 08.10.03).

Diese Frage müsse mit Nein beantwortet werden, da Eltern im Umlagesystem der GRV zwei Leistungen erbrächten. Sie sorgten einerseits dafür, das System durch ihre monetären Beitragsleistungen am Laufen zu halten und andererseits durch ihre Erziehungsleistungen dafür, dass dem System auch in Zukunft BeitragszahlerInnen nachwüchsen. Es sei daher eine Frage der Gerechtigkeit, diese Leistungen im System stärker zu honorieren. *„Ohne eine solche Ergänzung bürdet die Bundesregierung auch Eltern die Lasten des Geburtendefizits auf. Dies ist ungerecht“* (Stewens, BR 13.02.04: 13). Auch die PDS bezieht sich auf den Begriff der Leistungsgerechtigkeit, wenn sie die Umstellung des Beitragssystems auf eine Wertschöpfungsabgabe fordert. Es sei gerechter, die Leistungsfähigkeit von Unternehmen zum Maßstab der Beitragserhebung zu machen, anstatt die Beitragszahlungen pro MitarbeiterIn zu erheben. Es sei ungerecht, wenn *„ein Unternehmen, das die doppelte Zahl von Beschäftigten, aber den gleichen Gewinn wie ein anderes Unternehmen hat, doppelt so hohe Abgaben wie letzteres Unternehmen zahlen muss“* (Gysi, BT 09.03.07: 8679). Im Sinne der Leistungsgerechtigkeit sollte daher der Gewinn eines Unternehmens zur Beitragsberechnung herangezogen werden, nicht die Beschäftigtenzahl.

Der Begriff der Bedarfsgerechtigkeit spielt in den ersten zwei Untersuchungsperioden eine untergeordnete Rolle und wird fast ausschließlich von außerparlamentarischen Akteuren verwendet. Erst in den Debatten zum RV-AGAG gewinnt der Begriff diskursiv an Bedeutung, wobei es besonders die sozialdemokratischen SprecherInnen sind, die den Begriff in die Debatten einbringen. Die Anhebung des Renteneintrittsalters sei nur dann zu rechtfertigen, wenn es gelänge ältere ArbeitnehmerInnen länger im Berufsleben zu halten. Dazu seien die Arbeitsbedingungen zu verbessern und an die Bedürfnisse älterer ArbeitnehmerInnen anzupassen. In einer älter werdenden Gesellschaft brauche es gesundheitsgerechte und altersgerechte Arbeitsbedingungen, um den ArbeitnehmerInnen einen Übergang aus aktiver Beschäftigung in den Ruhestand zu ermöglichen. Besonders die Kritiker der Altersgrenzanhebung verweisen in den Erklärungen zu ihrem Abstimmungsverhalten darauf, dass älteren ArbeitnehmerInnen die Möglichkeit gegeben werden müsse, den Umfang ihrer Erwerbstätigkeit ihrem gesundheitlichen Leistungsvermögen anzupassen. Au-

ßerdem „gehören zu einer altersgerechten Arbeitswelt und zur Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer neue Formen der Qualifizierung und Weiterbildung, der Arbeitsgestaltung und des Arbeits- und Gesundheitsschutzes“ (Wicklein et al., BT 09.03.07: 8757).

Tabelle 51: Gerechtigkeitsvarianten im Zeitverlauf

	2001	2004	2007	Gesamt
Gerechtigkeit Allgemein				
Gerechtigkeit Allgemein	50	15	26	91
Soziale Gerechtigkeit	37	19	9	65
Verteilungsgerechtigkeit	18	14	8	40
Fairness	14	19	5	38
Generationengerechtigkeit				
Generationengerechtigkeit	119	27	34	180
Gleichheitsgerechtigkeit				
Geschlechtergerechtigkeit	9	1	2	12
Chancengerechtigkeit	0	3	4	7
Teilhabeerechtigkeit	0	3	1	4
Gleichheitsgerechtigkeit	5	4	3	12
Bedarfsgerechtigkeit				
Bedarfsgerechtigkeit	5	6	25	36
Leistungsgerechtigkeit				
Beitragsgerechtigkeit	3	2	0	5
Leistungsgerechtigkeit	22	28	10	60
Steuergerechtigkeit	3	5	0	8

Die Auswertung der Begriffsverwendungsmuster der Parteien zeigt, dass der Gerechtigkeitsbegriff für alle Parteien von herausragender Bedeutung ist. Außer bei den Sozialdemokraten liegt die relative Verwendungshäufigkeit bei allen Parteien um die 30 Prozent. Damit ist der Gerechtigkeitsbegriff sowohl für die Union als auch für die FDP, die Grünen und die PDS der zentrale Bezugspunkt der normativen Argumentationsstrategien. Lediglich bei der SPD liegt der Begriff nicht an erster Stelle des Begriffsverwendungsmusters, hier liegt der Sicherheitsbegriff noch vor dem Gerechtigkeitsbegriff. Die Häufigkeitsverteilung der Begriffsvarianten in Tabelle 52 zeigt, dass alle Parteien eher zu einer unspezifischen Verwendung des Begriffs neigen. Für alle Fraktionen liegen die Werte der allgemeinen Gerechtigkeitsvarianten und der Generationengerechtigkeit deutlich über den Häufigkeitswerten der qualifizierten Begriffsvarianten. Eine verstärkte Nutzung der qualifizierten Gerechtigkeitsvarianten zeigt sich lediglich bei den Unionsparteien und den Sozialdemokraten. Hier finden sich die bereits beschriebenen thematischen Schwerpunktsetzungen der Parteien wieder. Während von den Unionsparteien besonders die Variante der Leistungsgerechtigkeit im Sinne einer Höherbewertung von Kindererziehungszeiten betont wird, konzentriert sich die qualifizierte Begriffsverwendung bei der SPD auf den Begriff der Bedarfsgerechtigkeit. Die relativ häufige Verwendung der Gleichheitsgerechtigkeit durch die Christdemokraten bezieht sich auf die Kritik an der geschlechterpolitischen Wirkung des abgesenkten Rentenniveaus. Frauen würden von der Absenkung besonders benachteiligt, weil sie häufiger als Männer über unterbrochene Erwerbsbiografien verfügten und daher im Durchschnitt geringere Rentenansprüche er-

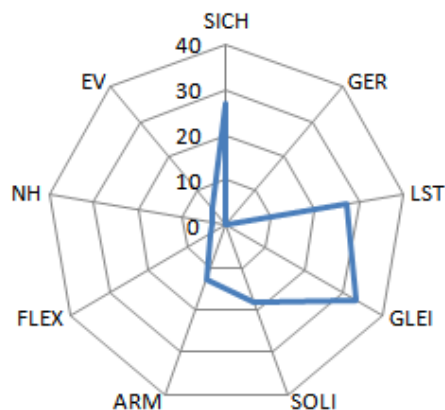
werben könnten. Die Absenkung des Rentenniveaus drücke daher viele Frauenrenten unter die Grundsicherungsschwelle und erhöhe das Altersarmutsrisiko für Frauen.

Tabelle 52: Gerechtigkeitsäußerungen nach Parteien

	Allgemein	Generation	Gleichheit	Bedarf	Leistung	Gesamt	Relativ
CSU	20	23	0	2	9	54	32,3%
CDU	55	47	9	5	16	132	32,7%
FDP	15	11	0	0	0	26	31,3%
GRÜ	16	15	2	1	3	37	28,0%
SPD	30	22	5	16	3	76	17,1%
PDS	10	2	1	0	3	16	28,8%

Die Relationsanalyse des Gerechtigkeitsbegriffes zeigt, dass der Begriff im absoluten Zentrum des Begriffsnetzwerks steht. Mit 130 gemeinsamen Nennungen verfügt er über die mit Abstand meisten Verbindungen zu den anderen Untersuchungsbegriffen. Die stärkste Verknüpfung besteht dabei zum Gleichheitsbegriff, mit dem die Gerechtigkeit auch eine enge ideengeschichtliche Verbindung teilt. Ein gewisses Maß an Gleichheit zwischen Gerechtigkeitsobjekten ist immer Voraussetzung um überhaupt Gerechtigkeitsbewertungen vornehmen zu können. Empirisch entsteht die Verbindung der Begriffe vor allem in der Forderung nach einem gerechten Ausgleich zwischen gesellschaftlichen Gruppen. Generationengerechtigkeit braucht einen Ausgleich zwischen Erwerbstätigen und RentnerInnen, Familiengerechtigkeit einen Ausgleich zwischen Erziehungspersonen und Kinderlosen und Steuergerechtigkeit eine Gleichbehandlung von RentnerInnen und PensionärInnen. Der enge Bezug zum Sicherheitsbegriff entsteht zum einen durch den proklamatorischen Charakter beider Begriffe und zum anderen durch die Formulierung, Gerechtigkeit müsse auf die eine oder andere Art gesichert werden. Erstens stehen Gerechtigkeit und Sicherheit sehr häufig in einer Aufreihung abstrakter Politikziele, zweitens müssen Wohlstand und Gerechtigkeit bzw. Generationengerechtigkeit durch erfolgreiche Politik gesichert werden. Der starke Bezug zum Leistungsbegriff entsteht wiederum zu einem großen Teil durch die Verwendung des Kompositums der Leistungsgerechtigkeit und der Forderung nach einer gerechten Honorierung von Erziehungsleistungen.

Abbildung 9: Relationen des Gerechtigkeitsbegriffs



Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 53: Relationen des Gerechtigkeitsbegriffs

Relation	Gerechtigkeit
Sicherheit (SICH)	27
Gerechtigkeit (GER)	-
Leistung (LST)	27
Gleichheit (GLEI)	33
Solidarität (SOLI)	18
Armut (ARM)	13
Flexibilität (FLEX)	4
Nachhaltigkeit (NH)	3
Eigenverantwortung (EV)	5
Gesamt	130

6.2.2 Die systemischen Wertbegriffe der Rentenversicherung

Die systemischen Wertbegriffe werden aus der Systemlogik des Alterssicherungssystems abgeleitet. In der ersten, dominanten Säule des Alterssicherungssystems, der nach dem Sozialversicherungsprinzip organisierten GRV, bilden das Äquivalenzprinzip und das Prinzip des sozialen Ausgleichs die Grundlagen der Funktionslogik (Bäcker et al. 2010: 404ff.). Nach klassisch versicherungsmathematischem Verständnis des Äquivalenzprinzips ist Äquivalenz dann vollständig gegeben, „wenn zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses der Gegenwartswert der erwarteten zukünftigen Zahlungen an die Versicherung identisch ist mit dem Gegenwartswert der erwarteten zukünftigen Renten“ (Dinkel 1985: 347). Nach dieser idealtypischen Definition müssten zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses bereits alle relevanten Informationen bekannt sein, um perfekte Äquivalenz zu erreichen. Wird der Vertrag in Unkenntnis bezüglich der relevanten Informationen geschlossen, so kann ein Äquivalenzverhältnis zwischen den Beiträgen der Versicherten und den Gegenleistungen der Versicherung hingegen nur zufällig erreicht werden. Das Ideal des Äquivalenzprinzips kann in der Praxis also kaum erreicht werden, da sich das tatsächliche Verhältnis zwischen Beitragsleistung und Rentenzahlung erst nachträglich berechnen lässt. Die Äquivalenzgleichung für einen kompletten Geburtsjahrgang kann erst etwa 80 Jahre nach Vertragsabschluss berechnet werden, nämlich dann, wenn das letzte Mitglied dieser Kohorte verstorben ist (Dinkel 1985: 348).

In der GRV gilt daher ein eingeschränktes Äquivalenzprinzip, das seit 1992 auf Basis von individuellen Entgeltpunkten organisiert ist (§ 66 SGB VI). Ziel des Systems ist nicht, ein absolut korrektes mathematisches Entsprechungsverhältnis herzustellen, sondern auf Basis der geleisteten Beitragszahlungen die Teilhabe der Ruheständler an der volkswirtschaftlichen Entwicklung zu erreichen. Die individuellen Beiträge werden dabei nicht perfekt äquivalent zurück erstattet, sondern sollen eine Rendite für die Versicherten erzielen, damit diese ihren Lebensstandard im Ruhestand aufrecht erhalten können (vgl. Ruland 2012). Unabhängig von der Abweichung zwischen Ideal und Praxis lassen sich aus der Definition des Äquivalenzprinzips die Wertbegriffe Leistung und Gleich-

heit herauslesen: Es besteht der Anspruch, ein angenähertes Gleichheitsverhältnis zwischen den Leistungen der Versicherten und den Gegenleistungen der Rentenversicherung herzustellen. Dabei gilt der Grundsatz, gleiche Beiträge generieren gleiche Ansprüche an das System, unabhängig davon, wer sie zu welchem Zeitpunkt leistet. Das Äquivalenzprinzip ist also personen- und zeitpunktunabhängig wirksam.

Die Beiträge der Versicherten werden durch deren Arbeitsleistung und die darauf basierenden Entgelte generiert und stehen für die Leistungsorientierung des Systems. Der hier wirksame Gleichheitsbegriff ist ein juristischer, der die Gleichbehandlung der Versicherten nach Art. 3 GG sicherstellen soll. Neben dem Äquivalenzprinzip wirkt innerhalb der GRV das Prinzip des sozialen Ausgleichs, d.h. auch Leistungen, die keine unmittelbaren monetären Beiträge generieren, wie z.B. die Erziehung von Kindern, werden durch die Allgemeinheit oder die Versichertenschaft rentenrechtlich belohnt. Zu unterscheiden sind in diesem Fall Leistungen der GRV die über die Bundeszuschüsse durch Steuern finanziert werden und GRV-Leistungen die durch die Beiträge der Versicherten finanziert werden (z.B. die früheren Renteneinstiegsmöglichkeiten für (besonders) langfristig Versicherte). Das Element des sozialen Ausgleichs ist dabei das Alleinstellungsmerkmal der umlagefinanzierten ersten Säule. In der kapitalgedeckten zweiten und dritten Säule, der betrieblichen und privaten Vorsorge, sind die Elemente des sozialen Ausgleichs hingegen kaum vorhanden. Bei der kapitalgedeckten Vorsorge zählen nur die materiellen Beitragsleistungen der Versicherten und eine Umverteilung zwischen den Vorsorgekonten findet nicht statt. Nach gängiger Lesart des Reformprozesses unterliegt aber auch der soziale Ausgleich innerhalb der GRV einem Rückbau, so dass der Eigenleistungsbezug des Systems gestärkt wird. Die Frage an dieser Stelle ist, ob sich diese Entwicklung auch auf diskursiver Ebene nachzeichnen lässt, ob also der Leistungsbegriff im Vergleich zum Solidaritätsbegriff in der Argumentation der Akteure eine zunehmend größere Rolle spielt.

6.2.2.1 Leistung

Der Begriff der Leistung als Wertbegriff scheint zunächst ein sehr eindeutiger Begriff zu sein. Er ist in vielen gesellschaftlichen Teilbereichen als normativer Grundbegriff akzeptiert, so dass wir von Leistungssport, künstlerischen oder wissenschaftlichen Spitzenleistungen und ähnlichem sprechen. Auch im Teilbereich der Wirtschaft wird gerne auf den Leistungsbegriff als Legitimationskriterium verwiesen: Löhne und Positionen sollten sich an Leistung orientieren und ganz allgemein solle Leistung sich (wieder) lohnen (Lenk 2011: 1443). Diese selbstverständliche Verankerung des Leistungsbegriffs im normativen Grundkanon einer Gesellschaft ist jedoch nicht zu allen historischen Zeitpunkten gegeben, sondern kann als Phänomen der Neuzeit gedeutet werden. Während im europäischen Mittelalter die Vorstellung einer göttlichen Ordnung vorherrscht, die den Menschen ihren Platz in der Welt zuweist und ihre Handlungen leitet, entwickelt sich seit der Renaissance ein Menschenbild, das den Menschen als Verursacher historischer Entwicklungen deutet. In der Reformationszeit verbreitet sich schließlich die Idee einer direkten Verbindung der Menschen zu Gott. Der Mensch ist nicht als Mitglied seiner Kirche mit Gott verbunden, sondern steht in unmittelbarer Verantwortung für sein eigenes Handeln und sein individuelles Seelenheil (Hartfiel 1977: 14). Seit Max Webers Studie über die protestantische Ethik und den Geist des Kapitalismus

Anfang des 20. Jahrhunderts gilt die asketisch-protestantische Arbeitsethik als Beschleuniger für die Durchsetzung des Leistungsprinzips als gesellschaftliches Leitbild in Westeuropa. Die Interpretation von Arbeit und Leistung wandelt sich von einer Bürde, einer „*existenziellen Nötigung*“, zu einer Tugend, interpretiert als identitätsstiftende Selbsttechnik des Menschen (Engler 2005: 40). In Verbindung mit der Emanzipation des Bürgertums gegenüber der ständisch-aristokratischen Ordnung entwickelt sich der Leistungsbegriff schließlich zu einem der normativen Grundbegriffe moderner Gesellschaften. „*Gesellschaftliche Ordnung ist demnach ein Ergebnis des gesellschaftlichen Leistungsaustausches. Über seinen „gerechten Platz“ in der Gesellschaft bestimmt durch seine Leistung jeder selbst*“ (Hartfiel 1977: 16).

Im Bereich der Alterssicherung nimmt der Begriff eine doppeldeutige Stellung ein, da sowohl von Beitragsleistungen als auch von Versicherungsleistungen gesprochen wird. In dieser Untersuchung wird jedoch die letztere Formulierung als nicht-normativer Leistungsbegriff ausgeklammert. Leistung soll sich in dieser Studie auf die Perspektive der Individuen beziehen, die durch (mehr oder weniger) freie Entscheidungen auf Basis ihrer Fähigkeiten in einer Weise handeln, die von anderen Menschen als Leistung anerkannt wird. An dieser Formulierung wird deutlich, dass Leistung hier als institutionalistisches Wertkonzept verstanden wird, das heißt es wird von einem Regelsystem festgelegt, was als Leistung und was als Nicht-Leistung zu gelten hat. Der Leistungsbegriff ist nur innerhalb eines Systems zu verstehen und hat außerhalb dieses Systems keine Gültigkeit (vgl. Sher 1987). Im System der GRV und auch in den Systemen der privaten und betrieblichen Altersvorsorge wird Leistung in der Regel als monetäre Beitragsleistung definiert. Nicht-monetäre Leistungen, wie zum Beispiel die Erziehung von Kindern, wurden und werden hingegen im System der Alterssicherung nicht immer als Leistung anerkannt. Die Ausgestaltung des Systems legt also fest, welche Handlungen als Leistungen zu verstehen und durch Gegenleistungen des Systems zu belohnen sind. In der GRV wird die Erziehung von Kindern mittlerweile als generativer Beitrag zur Systemstabilität verstanden und dementsprechend mit Gegenleistungen des Systems vergütet; zumindest wenn die Erziehungsperson in der GRV versichert ist. Erziehungspersonen, die nicht über die GRV versichert sind, die aber durch ihr Verhalten ebenfalls einen generativen Beitrag zur Solidargemeinschaft erbringen, da ihre Kinder später mit einiger Wahrscheinlichkeit ebenfalls zu BeitragszahlerInnen werden, erhalten unter Umständen keine Belohnung für ihr Verhalten⁵¹. An diesem Beispiel zeigt sich, dass Leistung ein institutioneller Wertbegriff ist, da dasselbe Verhalten unterschiedliche Konsequenzen erzeugt, je nachdem, ob es innerhalb des Systems oder außerhalb des Systems vollzogen wird.

Aus den im Datensatz verwendeten Komposita des Leistungsbegriffs lassen sich induktiv drei Begriffsvarianten entlang einer einzelnen Analyseachse ermitteln. Zum einen wird *Leistung* in einer abstrakten Variante in den Argumentationen der Akteure verwendet, wenn diese zum Beispiel allgemein darauf verweisen, dass die Rente einen Lohn für Lebensleistung darstellen soll. In der abstrakten Verwendung wird die eigentliche Handlung, die als Leistung verstanden wird, nicht

⁵¹ Die Erziehung von Kindern generiert als Pflichtbeitragszeit zwar immer Ansprüche an die GRV, allerdings haben diese Beiträge de facto keine Bedeutung, wenn die Erziehungspersonen nicht auch durch weitere Versicherungszeiten genügend Ansprüche sammeln, um im Alter über der Sozialhilfe- bzw. Grundsicherungsschwelle zu liegen.

näher spezifiziert. Es bleibt abstrakt, was genau als Leistung gewertet wird und wer genau diese Leistung vollbracht hat. Unter dieser Subkategorie sind alle Textstellen zusammengefasst, die den Leistungsbegriff in allgemeiner Form verwenden, von Lebensleistung, Leistungsprinzip oder Leistungsgerechtigkeit sprechen, oder abstrakt ein Reziprozitäts- bzw. Äquivalenzverhältnis zwischen individuellen Leistungen und Versicherungsleistungen einfordern.

In einer zweiten Variante wird der Leistungsbegriff zur Eigenschaftsbeschreibung von Akteuren verwendet. Unter dieser Subkategorie werden solche Textstellen verortet, die von der Leistungsbereitschaft oder der Leistungsfähigkeit von Individuen oder Gruppen sprechen. Die Variante der Leistungsbereitschaft ist dabei eine sozial-psychologische Kategorie, die auf die Motivationslage von Akteuren verweist. Der Akteur ist in diesem Fall in einer aktiven Rolle und hat Einfluss auf sein Verhalten. Die Variante der Leistungsfähigkeit ist hingegen eine sozio-ökonomische oder auch biologische Kategorie, in der die Akteure in einer passiven Rolle sind. Sozio-ökonomische Lagen lassen sich kurzfristig kaum von den Betroffenen verändern und körperliche Fähigkeiten unterliegen in einem noch eingeschränkteren Maße dem Einfluss der Individuen. Es ist an dieser Stelle interessant, ob die Verwendung dieser Begriffsnuancen mit bestimmten Sprecherpositionen verknüpft ist, also ob beispielsweise Vertreter der liberalen Sprecherposition eher zur Verwendung von Leistungsbereitschaftsargumenten tendieren und die arbeitnehmervertretende Sprecherposition eher die Leistungsfähigkeit von Personen(gruppen) thematisiert. Unter dem Subcode Leistungsbereitschaft sind neben diesem Begriff selbst auch die Komposita Leistungsträger, Leistungsanreiz und Leistungsfreude zusammengefasst. Dem Code Leistungsfähigkeit ist der Begriff der Leistungskraft beigeordnet.

In einer dritten Variante wird der Begriff Leistung qualifiziert verwendet. Es wird konkret angesprochen, welche Handlung als Leistung verstanden wird. Diese Subkategorie untergliedert sich in den Bereich der monetären Leistungen und der nicht-monetären Leistungen. Unter dem monetären Leistungsbegriff werden solche Textstellen codiert, die Beitragsleistungen ansprechen und als nicht-monetäre Leistungen werden solche Textstellen codiert, die von Familien- oder Erziehungsleistungen, aber auch von Arbeitsleistungen sprechen. Eine interessante Frage an dieser Stelle ist, in wie weit das Verständnis des qualifizierten Leistungsbegriffs einem Wandel unterliegt, ob also die Bedeutung nicht-monetärer Beiträge aufgewertet wird und welche Akteure ein solches Leistungsverständnis argumentativ bewerben.

Tabelle 54: Leistungsvarianten im Zeitverlauf

Leistungskategorie	Begriff	2001	2004	2007	Gesamt
1. Leistung Abstrakt	Leistung Allgemein	18	11	14	43
	Leistungsgerechtigkeit	7	3	0	10
	Reziprozität/ Äquivalenz	5	33	12	50
2. Eigenschaft	Leistungsbereitschaft	2	7	5	14
	Leistungsfähigkeit	18	18	18	54
3. Leistung Konkret (Handlung)	Beitragsleistung	48	65	21	134
	Arbeitsleistung	1	7	4	12
	Familienleistung	24	33	3	60

Während der drei Untersuchungsperioden kann für den Leistungsdiskurs jeweils ein dominanter thematischer Bezug identifiziert werden. Für den Untersuchungszeitraum 2000-2001 ist es die Debatte um die Einführung der bedarfsorientierten Grundsicherung, für den Zeitraum 2003-2004 die Debatte um die Höherbewertung von Erziehungszeiten, die u.a. durch ein Verfassungsgerichtsurteil zur Pflegeversicherung⁵² ausgelöst wurde und für den Zeitraum 2006-2007 die Sonderregelung für besonders langjährig Versicherte.

In der Debatte um die Einführung einer Mindestabsicherung außerhalb des GRV-Systems verwenden die Oppositionsparteien den Leistungsbegriff zur Delegitimation dieses Vorhabens. Die Einführung einer leistungsunabhängigen Grundsicherung verstoße gegen das Leistungsprinzip, da dadurch auch Menschen rentenähnlich abgesichert würden, die keine oder zu wenig eigene Beiträge zur GRV geleistet hätten. Zuvor sei dieser Personenkreis über die Sozialhilfe abgesichert worden, bei der schärfere Unterhaltsansprüche des Sozialamts gegenüber Angehörigen gelten. Nach Ansicht der Grundsicherungsbefürworter läuft dieser Vorwurf jedoch ins Leere, da es sich bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung auch weiterhin um eine Leistung der Sozialhilfe handele. Zunächst wird vom Gesetzgeber zwar ein eigenständiges Grundsicherungsgesetz geschaffen, aber 2005 werden die Bestandteile des Gesetzes konsequenterweise in das SGB XII überführt. In SGB XII werden die Leistungen der Sozialhilfe geregelt, die von ihrem Charakter her Leistungen nach dem Fürsorgeprinzip sind, an die keine Leistungsmaßstäbe angesetzt werden können. Die Grundsicherung ist demnach eine Fürsorgeleistung, für die Leistungsargumente keine Rolle spielen können. Für die GRV kann in diesem Zusammenhang allerdings trotzdem ein Problem entstehen, wenn GRV-Versicherte, die langjährig Beiträge gezahlt haben im Alter nur ein gleich hohes Versorgungsniveau erreichen wie Nichtversicherte, die über die Grundsicherung abgesichert sind (vgl. Brettschneider 2012b, Schmitz/Friedrich 2015). In diesem Fall würde das Leistungsprinzip der GRV, das für alle über den Versicherungszwang erfassten GRV-Mitglieder gilt, durch das Fürsorgeprinzip ausgehebelt, das bedarfsabhängig für alle StaatsbürgerInnen gilt. Neuere Analysen der Rentenzugänge belegen, dass sich dieses Problem in Zukunft verschärfen und die Legitimität der GRV untergraben wird (Bäcker/Schmitz 2013).

Die zweite dominante Debatte des Leistungsdiskurses bezieht sich auf Bewertung von Erziehungsleistungen für die Bedeutung des Systems. Während die grundsätzliche Anerkennung von Erziehungsleistungen als beitragswürdige Verdienste schon 1985 erfolgt, wird die Debatte durch ein Verfassungsgerichtsurteil zum generativen Beitrag von Kindererziehung vom 03. April 2001 und den Bericht der Herzog-Kommission 2003 neu entfacht. Die CSU entwickelt im Bezug auf dieses Urteil ein eigenes Rentenkonzept, nach dem - in Anlehnung an die Finanzierung der Pflegeversicherung - Eltern geringere Beitragssätze zahlen sollen als Menschen ohne Kinder. Um die Verbesserung für Kindererziehende kostenneutral zu erreichen, sollen die entstehenden Zusatzkosten durch Leistungskürzungen bzw. höhere Beiträge für Kinderlose finanziert werden. Diese Debatte stellt einen Deutungskampf um die Qualifizierung des Leistungsbegriffes dar, wobei die Gegner dieser Umdeutung zum einen auf die monetäre Ausdeutung des Begriffes pochen und zum ande-

⁵² Das Urteil zur Finanzierung der Sozialen Pflegeversicherung vom 03.04.2001 betont die generative Funktion von Kindererziehung für das System und legitimiert die Ungleichbehandlung von Eltern und Nicht-Eltern beim Beitrag zur Pflegeversicherung (siehe: BVerfG, 03.04.2001 - 1 BvR 1629/94).

ren den Gleichheitsbegriff als Gegenspieler zur neuen Leistungsdeutung in Stellung bringen. Der CSU-Vorschlag würde nach Ansicht der Umdeutungsgegner das Äquivalenzprinzip aushöhlen und gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz des Grundgesetzes verstoßen, da gleiche monetäre Beiträge nicht mehr gleiche Gegenleistungen des Systems erbringen, wenn zusätzlich nicht-monetäre Leistungen belohnt würden.

Dieselbe Kritik wird auch in der dritten dominanten Leistungsdebatte geäußert. In der Debatte um die Ausnahmeregelung von der „Rente mit 67“ für besonders langjährig Versicherte, wird ebenfalls eine Verletzung des Äquivalenzprinzips gesehen. Der Treueprämie für besonders langjährige Kunden (Brettschneider 2012b: 164) fehle die sachgerechte Begründung für die Ungleichbehandlung der Versicherten. Mit dem Konzept der Rente für besonders langjährig Versicherte werde nicht mehr nur die monetäre oder generative Beitragsleistung als anspruchsgenerierend konstruiert, sondern es sollte auch die Versicherungszeit als eigenständiger Faktor der Leistungsbewertung anerkannt werden. Nach dem vor allem von der Union beworbenen Konzept der „Rente nach 45 Beitragsjahren“ spielt bei der Rentenberechnung die Versicherungszeit eine größere Rolle als der monetäre Versicherungsbeitrag. So kann die Situation entstehen, dass zwei Versicherte, die einen identischen monetären Beitrag erbracht haben, eine Gegenleistung in unterschiedlicher Gesamthöhe erhalten. Der Versicherte⁵³, der früh ins Arbeitsleben eingestiegen ist und auch nach der Anhebung des Renteneintrittsalters mit 65 Jahren in Rente gehen kann, wird aufgrund seiner längeren Rentenbezugszeit eine höhere Gesamrente erhalten, als die Versicherten, die zwar die gleiche Summe an Rentenbeiträgen in ihrem Leben gezahlt haben, aber erst mit 67 in Rente gehen können. Von der Idee her stehen hier die Leistungskomponenten Beitragshöhe und Versicherungszeit in Konflikt. Während die Befürworter der Ausnahmeregelung argumentieren, Menschen mit 45 Beitragsjahren hätten eine besondere Leistung für die Systemstabilität erbracht, argumentieren die Gegner strikt monetär und kritisieren, dass Menschen, die die gleiche Menge an Beiträgen in kürzerer Zeit geleistet hätten, ungerechtfertigt benachteiligt würden.

Die Begriffsverwendungsmuster der Akteure zeigen für den Leistungsbegriff folgendes Bild: Während die abstrakte Variante des Leistungsbegriffs vor allem in den Argumentationen der Volksparteien Verwendung findet, können bei der Untersuchung der zweiten und dritten Begriffsvariante zwei Besonderheiten festgestellt werden. Für die dichotome Unterteilung des Leistungsbegriffs als Akteurseigenschaft zeigt sich, dass sich zwar für die eher liberale Nuance der Leistungsbereitschaft kein klares Muster abzeichnet - was auch daran liegt, dass diese Variante mit nur zwölf Nennungen im gesamten Textkorpus relativ selten verwendet wird – sich aber für die eher arbeitnehmerorientierte Variante der Leistungsfähigkeit parteipolitisch eine klare Sprecherpräferenz erkennen lässt. Während der Begriff von CSU und FDP gar nicht verwendet wird, spielt er bei CDU, Grünen und PDS mit drei bzw. zwei Nennungen eine untergeordnete Rolle. Die Sprecher der SPD hingegen verwenden den Begriff mit 13 Nennungen hingegen verhältnismäßig häufig. Besonders in der 2007er Debatte um die Anhebung des Renteneintrittsalters ist der Begriff bei der SPD beliebt, was mit einer Vorlage des SPD-Parteipräsidiums begründet werden kann, die von vielen SPD-Parlamentariern in ihren Beiträgen aufgegriffen wird. Die folgende Formulierung des Präsi-

⁵³ Es handelt sich zum überwiegenden Teil um männliche Versicherte, da Frauen öfter Brüche in der Erwerbsbiografie aufweisen.

ums: „Wir wollen, dass ältere Arbeitnehmer mit gesundheitlichen Einschränkungen die Möglichkeit haben, den Umfang ihrer Erwerbstätigkeit ihrem gesundheitlichen Leistungsvermögen anzupassen“ findet sich wortgleich in fünf Erklärungen zum Abstimmungsverhalten zum RV-AGAG, die insgesamt 27 Abgeordnete der SPD repräsentieren.

Für die dritte Variante, den qualifizierten Leistungsbegriff, lassen sich, wie bereits beschrieben, deutliche Umdeutungstendenzen feststellen. Seit den 1980er Jahren unterliegt der Leistungsbegriff in der GRV einer Ausweitung. Es werden nicht mehr nur monetäre Beitragsleistungen als gegenleistungsgenerierende Beiträge zur GRV gewertet, sondern auch nicht-monetäre Leistungen wie die Erziehung von Kindern. Seit dem „Hinterbliebenen- und Erziehungszeitengesetz“ von 1985 werden Erziehungsleistungen in der GRV rentenrechtlich anerkannt. Die Vergütung dieser Leistung wurde in der Folge immer weiter ausgeweitet. Werden 1985 zunächst 0,75 Entgeltpunkte pro Kind rentenrechtlich angerechnet, ist dieser Wert mit dem RGG 1992 auf drei Entgeltpunkte für Kinder, die nach 1992 geboren wurden, bzw. einen Entgeltpunkt für Kinder der Geburtsjahrgänge vor 1992 angehoben. Seit 2015 wird im Zuge des sogenannten Rentenpaketes die Anrechnung für vor 1992 geborene Kinder verdoppelt. Es werden nun zwei Entgeltpunkte pro Kind angerechnet, wobei die Erziehung von nach 1992 geborenen Kindern weiterhin mit drei Entgeltpunkten berechnet wird. Die Anerkennung der Erziehungsleistungen verfolgt dabei zwei Zielsetzungen. Zum einen sollen erziehungsbedingte Verdienstnachteile ausgeglichen werden und zum anderen sollen Erziehungsleistungen als systemerhaltende Beiträge belohnt werden. Der Belohnungscharakter wird 1996 durch eine Entscheidung vom Bundesverfassungsgericht gestärkt (vgl. Letzner 2004)⁵⁴. Kindererziehungszeiten sind demnach additiv zu Rentenanwartschaften aus Erwerbstätigkeit anzurechnen, d.h. die auf Grundlage von Kindererziehung erworbenen Entgeltpunkte werden auf die durch Erwerbseinkommen erworbenen Entgeltpunkte bis zur Beitragsbemessungsgrenze aufgerechnet. Tabelle 54 zeigt, dass die Variante der Familien- bzw. Erziehungsleistung vor allem in den Argumentationen der Unionsparteien Anwendung finden. Die Union vertritt dabei die typische Argumentation der konservativen Sprecherposition, die Stellung von Familien im Sozialstaat zu stärken und traditionelle Familienkonstellationen in ihrem Bestand zu schützen.

Tabelle 55: Leistungsvarianten nach Parteien

	CSU	CDU	FDP	GRÜ	SPD	PDS
Abstrakter Leistungsbegriff						
Leistung Allgemein	4	13	2	0	5	0
Leistungsgerechtigkeit	1	4	0	0	1	0
Reziprozität/Äquivalenz	1	5	0	0	5	0
Leistung als Eigenschaft						
Leistungsbereitschaft	0	2	1	0	1	0
Leistungsfähigkeit	0	3	0	2	13	2
Qualifizierter Leistungsbegriff						
Familienleistung	10	19	1	1	6	0
Arbeitsleistung	0	3	0	2	2	0
Beitragsleistung	6	17	0	7	13	2

⁵⁴ Vergleiche: BVerfG, 12.03.1996 - 1 BvR 609/90; 1 BvR 692/90.

	CSU	CDU	FDP	GRÜ	SPD	PDS
Relative Begriffsneigung der Parteien						
Anteil an normativer Begriffsverwendung des Akteurs in %	9,6	17,2	3,9	12,3	10,7	10,0

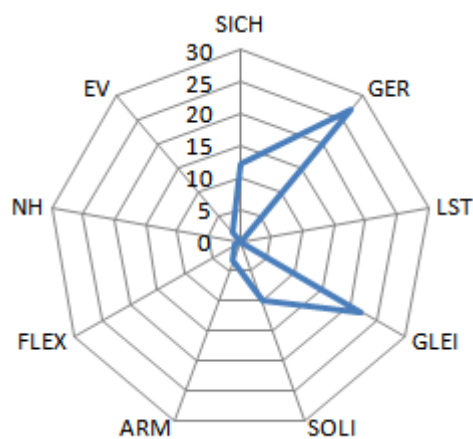
Die Auswertung der Begriffsverwendung durch die Parteien zeigt, dass der Leistungsbegriff besonders im normativen Vokabular der CDU eine bedeutende Stellung erlangen kann. Für die übrigen Parteien liegt die relative Verwendungshäufigkeit um die zehn Prozent. Jede zehnte normative Aussage von CSU, PDS und SPD bezieht sich auf den Leistungsbegriff. Bei den Grünen ist es jede achte Aussage. Für die FDP hingegen spielt der Leistungsbegriff überraschenderweise eine untergeordnete Rolle. Nur vier Prozent der normativen Aussagen der Liberalen beziehen sich auf eine der Leistungsvarianten.

Für die Unionsparteien zeigt sich der besondere Bezug zur Variante der Familienleistung, der sich bei den weiteren Parteien nicht finden lässt. Grüne und Sozialdemokraten betonen in ihren Argumentationen eher die Variante der Beitragsleistung. Die heutige junge Generation müsse wissen, dass heutigen Beitragsleistungen im Rentenfall auch adäquate Gegenleistungen gegenüberständen (Barthel et al., BT 11.03.04: 8752). Die stärkere Betonung des Begriffes der Beitragsleistung durch Grüne und SPD steht allerdings nicht der Aufwertung von Familienleistungen in der GRV entgegen. Wie die Debatten zum AVmG zeigen, sprechen sich auch Grüne und Sozialdemokraten für die Höherbewertung von Familienleistungen aus und berücksichtigen diese Forderung in ihrer Gesetzgebung. Die häufige Frequenz des Beitragsleistungsbegriffs bei SPD und Grünen kommt unter anderem über die wiederholte Aussage „Ältere und Jüngere müssen gemeinsam ihren Beitrag zur Sanierung der GRV leisten“ zu Stande. Für PDS und FDP lassen sich jeweils nur vier Nennungen des Leistungsbegriffs insgesamt finden. Die FDP bezieht sich in ihrer Verwendung dabei auf eine eindeutig liberale Konnotation des Begriffes. Die FDP wolle Politik für die „*Leistungsträger der Gesellschaft*“ machen (Niebel, SZ 15.06.07) und verhindern, dass der Staat „*Mitmenschlichkeit und Verantwortung verstaatlicht und Leistung enteignet*“ (Westerwelle, FAZ 04.11.03). Die PDS hingegen verwendet den Leistungsbegriff vor allem im Zusammenhang mit ihrer Forderung nach einer Wertschöpfungsabgabe, die die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Unternehmen zur Grundlage der Berechnung der Sozialabgaben machen soll.

Die Relationsanalyse zeigt, dass der Leistungsbegriff mit 77 Verbindungen eine relativ zentrale Stellung im Begriffsnetzwerk einnimmt. Am häufigsten wird der Begriff dabei zusammen mit dem Gerechtigkeits- und/oder Gleichheitsbegriff genannt (Abbildung 10). Die starke Verbindung zum Gerechtigkeitsbegriff liegt im Kompositum der Leistungsgerechtigkeit und der Diskussion um die Höherbewertung von Erziehungszeiten begründet. Der Begriff der Leistungsgerechtigkeit ist dabei wie beschrieben in den Debatten um die Grundsicherung von besonderer Bedeutung, wohingegen es in den Debatten zur Kindererziehung darum geht, Familienleistungen gerecht zu honorieren. Der starke Bezug zwischen Leistung und Gleichheit findet sich im Äquivalenzprinzip und wiederum in der Debatte um die Erziehungszeiten, in denen die SprecherInnen betonen wie wichtig es sei, die Leistungen von Erziehungspersonen auszugleichen, also Beitrags- und Familienleistungen gleichzustellen. Weitere Verknüpfungen zeigt der Leistungsbegriff ansonsten mit den Begriffen Sicherheit und Solidarität. Die gemeinsame Begriffsverwendung bezieht sich hier vor allem darauf einen Beitrag zur Systemsicherheit zu leisten und damit eine solidarische Leistung zu er-

bringen. Die Begriffe Sicherheit und Solidarität werden teilweise aber auch als Gegenspieler des Leistungsbegriffs in Stellung gebracht: „Die These, dass unser Rentensystem vom Leistungsgedanken lebt, entspricht einer entsolidarisierten Sichtweise, die das Großziehen von Kindern weiter als wertlos ignoriert“ (Leserbrief, SZ 06.12.03). Oder auch: „Die Grenzen für Umverteilung und soziale Absicherung liegen dort, wo Leistungsanreize beeinträchtigt werden und damit Wohlfahrtseinbußen drohen“ (FAZ 14.05.07). Mit den neuen Wertbegriffen und dem Armutsbegriff zeigen sich hingegen kaum Verknüpfungen.

Abbildung 10: Relationen des Leistungsbegriffs



Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 56: Relationen des Leistungsbegriffs

Relation	Leistung
Sicherheit (SICH)	12
Gerechtigkeit (GER)	27
Leistung (LST)	-
Gleichheit (GLEI)	22
Solidarität (SOLI)	10
Armut (ARM)	3
Flexibilität (FLEX)	1
Nachhaltigkeit (NH)	0
Eigenverantwortung (EV)	2
Gesamt	77

6.2.2.2 Gleichheit

Gleichheit beschreibt einen Zustand der Übereinstimmung von Personen oder Phänomenen hinsichtlich eines Merkmals oder mehrerer Merkmale. Gleichheit unterscheidet sich somit vom Begriff der Identität, der eine Übereinstimmung von Bewertungsobjekten in allen Eigenschaften bedeutet und „vom schwächeren Begriff der Ähnlichkeit, der nur eine annähernde Übereinstimmung benennt“ (Kellerwessel 2011: 1056). Die ideengeschichtliche Entwicklung des Begriffes ist eng mit der des Gerechtigkeitsbegriffes verbunden. Schon in der Antike werden beide Begriffe in eine enge theoretische Beziehung gesetzt. Im aristotelischen Gerechtigkeitskonzept wird zwischen der arithmetischen Gleichheit von Rechtspersonen und der proportionalen Gleichheit von Verteilungsansprüchen unterschieden (vgl. Kapitel 6.2.1.2). Während die arithmetische Gleichheit ein formelles Gleichheitsverhältnis zwischen Rechtsträgern vor dem Gesetz beschreibt, handelt es sich bei der proportionalen Gleichheit um ein Verteilungskriterium, nach dem jeder das erhalten soll, was ihm zusteht. Eine gerechte Verteilung berücksichtigt die ungleichen Beiträge von Personen zum Verteilungsgegenstand, woraus sich dann auch ungleiche Verteilungsansprüche ergeben können (Kellerwessel 2011: 1057).

Während der Begriff der Rechtsgleichheit schon in der Antike für Frauen und Sklaven keine Geltung hat, verliert er im feudalistischen europäischen Mittelalter weiter an Bedeutung. In den theologischen Schriften des Mittelalters ist der Gleichheitsbegriff als Gleichheit vor Gott konzipiert, woraus sich allerdings keine rechtliche, politische oder moralische Gleichheit in weltlichen

Belangen ableitet. Bei der Rückbesinnung auf den Begriff der formellen Rechtsgleichheit handelt es sich um eine neuzeitliche Entwicklung. Die Philosophen der Aufklärung bzw. des frühen Liberalismus betonten die natürliche Gleichheit von Menschen, woraus sich für jeden Menschen gleiche Rechte auf die Unverletzlichkeit der Person, Freiheit und Privateigentum ableiten lassen. Mit der Industrialisierung und dem Entstehen der Arbeiterbewegung erfährt der Gleichheitsbegriff eine weitere Umdeutung. Zunehmend rückt nun nicht nur die Gleichheit vor dem Gesetz, sondern auch die Gleichverteilung von Gütern in den Mittelpunkt des Gleichheitsdiskurses. Grundgedanke ist, dass erst eine (relative) materielle Gleichheit wirkliche Rechtsgleichheit möglich mache. Die Gegenwartsphilosophie beschäftigt sich daher intensiv mit der Frage nach *„einer gleichen bzw. weniger ungleichen Güterverteilung oder einer Gleichverteilung von Chancen, Wohlfahrt u.a.m.“* (Kellerwessel 2011: 1059).

Im Alterssicherungsdiskurs kann der Begriff der Gleichheit als zweiter systemischer Wertbegriff gelten, der ebenfalls Teil des Äquivalenzprinzips ist. Anspruch des Äquivalenzprinzips ist, dass gleichen Beiträgen gleiche Gegenleistungen gegenüber stehen müssen. Der Gleichheitsbegriff ist in diesem Fall also ein formaler, der die Gleichbehandlung der Versicherten durch das System bzw. den Gesetzgeber sicherstellen soll. Gleichbehandlung ist in diesem Fall das Ziel, das durch das Gleichheitsgebot erreicht werden soll. Seine verfassungsrechtliche Verankerung findet das Gleichheitsprinzip in Art. 3 GG, der in Satz 1 festschreibt: *„Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich“*. Diese formelle Variante des Gleichheitsbegriffs bildet die erste Codekategorie des induktiv konstruierten Kategoriensystems.

Neben der Variante der formellen Gleichheit wird der Begriff in verschiedenen qualifizierten Varianten verwendet, die am anderen Endpunkt einer Unterscheidungsachse liegen. Als qualifizierte Gleichheitsvarianten sollen hier alle Begriffsverwendungen verstanden werden, die eine konkrete Bezugsgröße des Gleichheitsanspruchs benennen. In diesen Fällen wird nicht eine abstrakte Gleichbehandlung von Menschen gefordert, sondern konkret benannt, in welchen Dimensionen Menschen gleich gestellt werden sollen. Auf der theoretischen Ebene lassen sich beispielsweise die Konzepte der Ressourcengleichheit und der Wohlfahrtsgleichheit unterscheiden. Auch wenn diese theoretische Unterscheidung in der empirischen Praxis dieser Studie keinen Wiederhall findet, so kann anhand dieser Unterteilung ein Anhaltspunkt für die weitere Kategorienentwicklung gewonnen werden.

Nach dem Konzept der Ressourcengleichheit sollen alle Menschen in gleichem Maße an den Ressourcen der Gesellschaft teilhaben (Möhle 2001: 97). Ansätze, die diesem Grundanspruch folgen, unterscheiden sich desweiteren in der Definition dessen, was als gesellschaftliche Ressource zu gelten hat (vgl. z.B. Rawls 1979 und Dworkin 1981). In seiner schwachen Variante kann die Ressourcengleichheit als Chancengleichheit verstanden werden, die gesellschaftliche Ungleichheiten zulässt, solange die Menschen annähernd gleiche Startbedingungen genossen haben. In einer starken Variante müssen alle Faktoren, die nicht der Entscheidung der Individuen unterliegen, aber Ergebnisse menschlichen Handels mit beeinflussen, kompensiert werden. Zu nennen wären hier sozio-ökonomische Voraussetzungen und körperliche bzw. geistige Fähigkeiten. Eine noch stärkere Variante des Egalitarismus repräsentiert das Konzept der Wohlfahrtsgleichheit. Ziel die-

ses Ansatzes ist es, allen „*Individuen das gleiche Niveau an Wohlfahrt, Erfolg oder – subjektivistisch ausgedrückt – Glück und Zufriedenheit*“ (Möhle 2001: 97-98) zu gewährleisten. Abseits der Frage wie die Erreichung eines solchen Zieles jemals gemessen werden kann, liefert das Konzept einen wertvollen Beitrag zur Kategorienentwicklung. Während die Idee der Ressourcengleichheit als Inputgleichheit verstanden werden kann, hat die Idee der Wohlfahrtsgleichheit den Anspruch bestimmte Endzustände zu erreichen.

Angewandt auf den Bereich der Alterssicherung kann das Konzept der Inputgleichheit für eine beitragsorientierte Zielsetzung von Versicherungssystemen (*defined contributions*) und das Konzept der Ergebnis- bzw. Outputgleichheit für eine leistungsorientierte Zielsetzung (*defined benefits*) stehen. Diese Unterscheidung bezieht sich auf die Ausgestaltung kapitalgedeckter Vorsorgesysteme. In *Defined-Contribution*-Systemen zahlen die Versicherten einen festen Beitragsatz und erhalten je nach Entwicklung der Anlageprodukte eine variable Auszahlung. Das Marktrisiko kapitalgedeckter Vorsorge liegt in diesem Fall bei den Versicherten. In *Defined-Benefit*-Systemen hingegen erhalten die Versicherten eine feste Leistungszusage für die Auszahlungsphase. Das Marktrisiko liegt in diesem Fall bei den Versicherungsanbietern, die ein festes Leistungsversprechen eingegangen sind.

Im rentenpolitischen Diskurs des Untersuchungszeitraums können auf Grundlage dieser theoretischen Vorüberlegungen drei Varianten des Gleichheitsbegriffs kategorisiert werden. Der formellen Variante des Begriffes werden all diejenigen Textstellen zugeordnet, die sich auf den Rechtsgrundsatz der Gleichbehandlung beziehen. Der Inputgleichheit werden solche Textstellen zugeordnet, die sich auf das Konzept der Beitragsgleichheit und der Chancengleichheit beziehen. Die Beitragsgleichheit in Form gleicher monetärer Beiträge zum System steht dabei für das Inputelement des Äquivalenzprinzips. Der Begriff der Chancengleichheit wiederum kann sich sowohl auf Personen(gruppen) als auch auf Produkte beziehen. In der Debatte um die private Vorsorge wird zum Beispiel von Wirtschaftsvertretern immer wieder gefordert, es müsse Chancengleichheit für verschiedene Vorsorgeprodukte hergestellt werden. Keine Anlageform solle vom Gesetzgeber in ihrer Förderfähigkeit besser gestellt werden als andere Anlageformen. Für diese Form der Gleichheit verwenden die Sprecher auch den Begriff der Wettbewerbsgleichheit. Neben gleichen Wettbewerbschancen von Personen und Produkten werden unter der Kategorie Inputgleichheit auch solche Äußerungen zusammengefasst, die sich auf die steuerliche Gleichbehandlung von verschiedenen Personengruppen beziehen.

Unter der dritten Kategorie, der Outputgleichheit, werden alle Textstellen zusammengefasst, die sich auf die Endverteilung im Rentensystem beziehen. Typisch für diesen Gleichheitsbegriff ist die Forderung nach einer Gleichverteilung der Lasten die aufgrund der demografischen Veränderungen getragen werden müssen. Zu Ende gedacht, setzt ein solches Konzept voraus, dass sich die Lastenverteilung nicht nur für einzelne Personen, sondern für ganze Alterskohorten - etwa anhand sogenannter Generationenbilanzen - berechnen lässt. Weitere Bestandteile der Outputgleichheit sind Textstellen die den Familienlastenausgleich oder den sozialen Ausgleich in der Rentenversicherung thematisieren bzw. allgemein von Verteilungsgleichheit sprechen. Nach dieser Begriffsvariante müssen die an der primären Marktverteilung orientierten Rentenzahlun-

gen durch ausgleichende Faktoren verändert werden. Exemplarisch für diese Form der ausgleichenden Gleichheit ist wiederum die Diskussion um die Bewertung von Kindererziehungszeiten im Alterssicherungssystem. Über den Familienlastenausgleich sollen die Kosten, die Erziehungspersonen durch die Kindererziehung entstehen, ausgeglichen werden. Als dritte Variante der Outputgleichheit kann die Forderung nach einer Angleichung der Renten in den neuen Bundesländern an das Rentenniveau in den alten Bundesländern gelten, wie sie vor allem von der PDS thematisiert wird.

Tabelle 57: Gleichheitsvarianten im Zeitverlauf

Oberkategorie	Begriffsvariante	2001	2004	2007	Gesamt
1. Formelle Gleichheit	Gleichbehandlung	29	43	16	86
	Steuerliche Gleichbehandlung	14	24	0	39
2. Inputgleichheit	Chancengleichheit/ Wettbewerbsgleichheit	23	1	4	28
	Beitragsgleichheit	29	14	9	52
3. Outputgleichheit	Generationengleichheit/ Verteilungsgleichheit	28	18	8	54
	Sozialer Ausgleich	15	27	10	52
	Familienlastenausgleich	11	16	4	31
	Ost-West-Renten	4	3	1	8

Die quantitative Auswertung der Begriffsvarianten zeigt, dass die Nutzung der Gleichheitskategorien relativ gleichmäßig verteilt ist. Die Variante der (formellen) Gleichbehandlung stellt nach absoluten Zahlen den am häufigsten verwendeten Gleichheitsbegriff dar. Die dazugehörige Variante der steuerlichen Gleichbehandlung ist dabei prägender Bestandteil in der Diskussion um die Umstellung der Rentenbesteuerung auf das nachgelagerte Verfahren. Nachdem die Umstellung 2004 vollzogen ist, bricht die Verwendung dieser Begriffsvariante komplett ab. Auch die Varianten der Input- und Outputgleichheit setzen sich aus mehreren Unterkategorien zusammen, wobei die Outputgleichheit als Sammelbegriff noch höhere Frequenzen als die Kategorie der formellen Gleichheit erreicht. Für den Sammelbegriff der Inputgleichheit erweist sich der Begriff der Beitragsgleichheit als dominierender Bestandteil. Diese Begriffsvariante findet je nach Untersuchungszeitraum vor allem in den Debatten um den Ausgleichsfaktor und um die geschlechterspezifischen Beiträge zur privaten Altersvorsorge 2001, den CSU-Vorschlag zur weiteren Aufwertung der Kindererziehung 2004 und zu den Ausnahmeregelungen bei der Rente mit 67 verbreitete Verwendung. Die Variante der Chancengleichheit und Wettbewerbsgleichheit wird von den Akteuren hingegen fast ausschließlich in den Debatten zum AVMG genannt, wenn die Frage der Förderfähigkeit der privaten Vorsorgeprodukte diskutiert wird. Grundtenor der Opposition in diesen Debatten ist, dass die Zertifizierungskriterien für die privaten Vorsorgeprodukte von der Bundesregierung zu restriktiv gestaltet werden und daher keine Wettbewerbsgleichheit zwischen den Anbietern herrsche. Nach 2001 wird diese Begriffsvariante nur noch fünf weitere Male genannt. Die Verwendung des Begriffes konzentriert sich dann auf die Chancengleichheit älterer und jüngerer ArbeitnehmerInnen auf dem Arbeitsmarkt. Die Kategorie der Outputgleichheit bezieht sich einerseits auf die Gleichverteilung der demografischen Lasten zwischen den Generationen und ist somit eng mit dem Begriff der Generationengerechtigkeit verwandt und andererseits auf die Organisation des sozialen Ausgleichs in der Rentenversicherung. Auf die Variante der Generationen- bzw. Verteilungsgleichheit entfallen im gesamten Untersuchungszeitraum 54 Nennungen, wobei

der Schwerpunkt der Begriffsverwendung in den Debatten zum AVmG liegt. Der Begriff des sozialen Ausgleichs und besonders die dazugehörige Kategorie des Familienlastenausgleichs findet ihren schwerpunktmäßigen Bezug wiederum in den Debatten 2003-2004 zum CSU-Vorschlag des Kinderbonus bei Rentenbeiträgen und -leistungen.

Werden die Begriffsverwendungsmuster nach parteipolitischen Akteuren aufgegliedert, zeigt sich, dass der Gleichheitsbegriff in den Argumentationssets aller Parteien relativ häufig verwendet wird. Alle Parteien erreichen Nutzungswerte um die zehn Prozent, wobei die Neigung zum Gleichheitsbegriff bei den Liberalen am wenigsten stark ausgeprägt ist. Bei der FDP zeigt sich darüber hinaus eine sehr spezielle Verwendung des Begriffes, indem nur die Varianten der steuerlichen Gleichbehandlung und der Chancengleichheit genutzt werden. Auch die Grünen tendieren in ihrer Verwendung des Begriffes eher zu den Varianten der formellen Gleichheit oder der Inputgleichheit. Nur ein Drittel der Gleichheitsaussagen der Grünen beziehen sich auf die Variante der Outputgleichheit. Im Fokus der Begriffsverwendung steht die Forderung nach einer Gleichbehandlung der Geschlechter bei den Tarifen privater Vorsorgeanbieter sowie die Kritik an der Rente für besonders langjährig Versicherte, die zu einer Ungleichbehandlung der BeitragszahlerInnen führe und gegen das Äquivalenzprinzip verstoße. Die übrigen Parteien neigen stärker auch zur Verwendung von outputorientierten Gleichheitsvarianten. Während sich bei CDU und SPD Gleichheitsvarianten aus allen drei Kategorien finden lassen, verzichten CSU und PDS auf den Bezug zur formellen Gleichheit. Die CSU rückt besonders die Variante des Familienausgleichs ins Zentrum ihrer Gleichheitsargumentation, wohingegen die PDS den Begriff vor allem in Bezug auf die Angleichung der Renten in Ost- und Westdeutschland verwendet.

CDU und Sozialdemokraten weisen die breitesten Begriffsverwendungsmuster auf. Beide Parteien betonen die Varianten der Outputgleichheit am stärksten, kommen aber auch bei der formellen Gleichheit und der Inputgleichheit auf relativ hohe Werte. Die CDU verwendet den Begriff auch thematisch sehr differenziert. Die SprecherInnen der CDU kritisieren die Ungleichbehandlung der Geschlechter bei der privaten Vorsorge ebenso wie die Ungleichbehandlung von Müttern, deren Kinder vor bzw. nach 1992 geboren wurden. Ein weiterer Kritikpunkt der CDU ist die ungerechtfertigte Gleichbehandlung von Versicherten mit geringen Rentenansprüchen und Nicht-Versicherten aufgrund der Einführung der Grundsicherungssäule. Stark befürwortet wird hingegen der soziale Ausgleich innerhalb der GRV, wobei vor allem Familien in Zukunft noch stärker entlastet werden sollten.

Die Sozialdemokraten wiederum betonen vor allem den Begriff der Generationengleichheit. Aufgrund der Lasten des demografischen Wandels müsse man zu einem gerechten Ausgleich zwischen den Generationen kommen. Außerdem müsse die Gleichheit der Geschlechter in der GRV durch eine Höherbewertung von Kindererziehungszeiten gestärkt werden. Es sei jedoch auch klar, dass die Rentenversicherung nicht alle gesellschaftlichen Ungleichheiten ausgleichen könne. Eine Gleichbehandlung von Müttern von vor bzw. nach 1992 geborenen Kindern sei wünschenswert, aber bis auf weiteres nicht bezahlbar. Aus finanziellen Gründen sei es auch nicht mehr möglich die beitragsfreien Zeiten der Schul-, Fachhochschul- und Hochschulausbildung von der Versicherten-gemeinschaft ausgleichen zu lassen. Bei der Nutzung des formellen Gleichheitsbegriffs beziehen

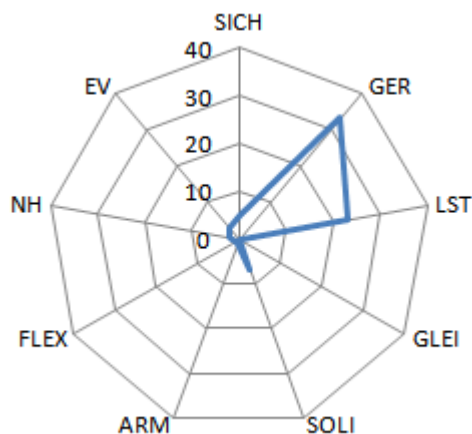
sich die Sozialdemokraten auf die Frage der steuerlichen Gleichbehandlung zwischen RentnerInnen und PensionärInnen, auf die Gleichbehandlung verschiedener Anlageprodukte der privaten Vorsorge sowie auf der Erhöhung des Pflegebeitragssatzes für RentnerInnen. Durch letztere Maßnahme werde in Zukunft eine Gleichbehandlung zwischen RentnerInnen und ArbeitnehmerInnen hergestellt.

Tabelle 58: Gleichheitsvarianten nach Parteien

	CSU	CDU	FDP	GRÜ	SPD	PDS
1. Formelle Gleichheit						
Gleichbehandlung	0	12	0	5	6	0
Steuerliche Gleichbehandlung	0	0	5	0	5	0
2. Inputgleichheit						
Chancengleichheit	0	0	1	1	0	0
Wettbewerbsgleichheit	1	0	0	0	3	1
Beitragsgleichheit	2	9	0	5	6	1
3. Outputgleichheit						
Generationengleichheit/ Verteilungsgleichheit	3	5	0	3	8	2
Familienlastenausgleich	7	5	0	0	5	0
Sozialer Ausgleich	5	9	0	1	4	0
Ost-West-Gleichheit	0	1	0	0	1	4
Gesamt	18	41	6	15	38	8
Relativ nach Sprechern	10,6%	10,6%	8,8%	12,8%	9,6%	17,3%

Die Relationsanalyse des Gleichheitsbegriffes zeigt, dass der Begriff mit 75 gemeinsamen Nennungen eine relativ zentrale Stellung im Begriffsnetzwerk einnimmt. Wie zu erwarten ist, besteht die stärkste Verbindung zum Begriff der Gerechtigkeit. Die Verknüpfung findet sich vor allem in der Formulierung des gerechten oder fairen Ausgleichs zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen. Generationengerechtigkeit verlange einen Lastenausgleich zwischen den Generationen, Verteilungsgerechtigkeit einen Lastenausgleich zwischen Familien und Kinderlosen sowie einen gerechten Ausgleich zwischen ArbeitnehmerInnen und Unternehmen, RentnerInnen und BeitragszahlerInnen usw. Der zweitstärkste Bezug besteht zwischen dem Gleichheits- und dem Leistungsbegriff, also zwischen den Wertgrundlagen des Äquivalenzprinzips. Gleichen Leistungen an das System müssten durch gleiche Gegenleistungen durch das System honoriert werden. Neben den Bezügen zum Gerechtigkeits- und zum Leistungsbegriff fallen die Verknüpfungen zu den anderen Untersuchungsbegriffen klar zurück. Der Gleichheitsbegriff erreicht zwar mit allen anderen Untersuchungsbegriffen mindestens eine gemeinsame Nennung, allerdings kann kein dritter Begriff ähnlich starke Verknüpfungswerte erreichen wie der Gerechtigkeits- und der Leistungsbegriff. Der Solidaritätsbegriff als dritter systemischer Wertbegriff erreicht lediglich sieben gemeinsame Nennungen. In diesen Fällen wird auf das Prinzip des solidarischen Ausgleichs verwiesen, das im System der GRV verankert ist.

Abbildung 11: Relationen des Gleichheitsbegriffs



Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 59: Relationen des Gleichheitsbegriffs

Relation	Gleichheit
Sicherheit (SICH)	5
Gerechtigkeit (GER)	33
Leistung (LST)	23
Gleichheit (GLEI)	-
Solidarität (SOLI)	7
Armut (ARM)	1
Flexibilität (FLEX)	1
Nachhaltigkeit (NH)	2
Eigenverantwortung (EV)	3
Gesamt	75

6.2.2.3 Solidarität

Der Solidaritätsbegriff ist der dritte der systemischen Wertbegriffe und leitet sich im rentenpolitischen Kontext aus dem sogenannten Generationenvertrag und dem Prinzip des sozialen Ausgleichs her. Damit wird deutlich, dass die *Solidarität* vor allem ein Begriff des gesetzlichen Rentensystems ist, der in den anderen beiden Säulen kaum eine Rolle spielt, da diese weder der Idee eines Generationenvertrags folgen noch umverteilende Elemente kennen. Nach der Idee des Generationenvertrages gibt die aktive Versichertenschaft einen Teil ihres Erwerbseinkommens ab, um damit die Ruhestandsbezüge der nicht mehr aktiven Versicherten zu finanzieren. Jeder Versicherte ist zunächst Beitragszahler und muss darauf vertrauen, dass die von ihm geleistete Solidarität auch von den zukünftigen Erwerbstätigen geleistet wird. Der fiktive Generationenvertrag ist daher durch die institutionalisierte Beziehung der Vertragspartner in der GRV abgesichert. Die Umverteilung zwischen den Alterskohorten wird durch die Elemente des sozialen Ausgleichs in der Rentenversicherung auf individueller Basis verstärkt. Nach der Idee des sozialen Ausgleichs generieren bestimmte Handlungen und/oder Eigenschaften der Versicherten beitragsunabhängig Gegenleistungsansprüche. Zu nennen sind hier die zum Teil über Steuern finanzierte Anerkennung von Erziehungszeiten und die Hinterbliebenenrente, die nicht durch eigene, sondern durch Leistungen des verstorbenen Ehepartners generiert und durch die Beiträge der Versichertengemeinschaft finanziert wird. Beide Solidarelemente der Rentenversicherung, sowohl der Generationenvertrag als auch der soziale Ausgleich, stellen Varianten institutionalisierter Solidarität dar, die einige theoretische Schwierigkeiten mit sich bringen.

Solidarität ist ein ideengeschichtlich vieldeutiger Begriff, dessen Wurzeln sich bis in die römische Antike zurück verfolgen lassen, der aber erst seit dem Ende des 18. Jahrhunderts in moralphilosophischen Zusammenhängen debattiert wird (Bayertz 1998: 11). Als weitere Bedeutungsquellen, die dem Begriff jeweils eine eigene Schlagrichtung geben, können die katholische Soziallehre, die Soziologie und die Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung des 19. Jahrhunderts identifiziert werden (Meyer 2015: 74f.). Während der Begriff in seiner ältesten Form als *obligatio in solidum* einen

juristischen Begriff darstellt, ist er in der Tradition der katholischen Sozialethik des 19. Jahrhunderts ein moralischer Begriff. Im römischen Recht steht Solidarität noch als Begriff für die Kollektivhaftung verschiedener Personen (meist einer Familie) für die Gesamtheit gemeinschaftlicher Schulden (Bayertz 1998: 11). Dieses Verständnis von Solidarität ist heute unter dem Begriff Gesamtschuld im Bürgerlichen Gesetzbuch verankert und firmiert im österreichischen und schweizerischen Rechtssystem auch unter dem Titel Solidarschuld (Ottmann 2008).

Im Sinne der katholischen Soziallehre leitet sich der Solidaritätsbegriff aus der Natur des Menschen her: Der Mensch ist ein soziales Wesen, das auf seine Mitmenschen angewiesen ist. Aus dieser „Ergänzungsbedürftigkeit“ des Einzelnen (Hillmann 1994: 793) folgt der normative Anspruch des Solidaritätsprinzips, *„nämlich die sittliche Verpflichtung des Menschen, seine Kräfte in den Dienst der anderen und der Gesellschaft zu stellen, so Verantwortung zu übernehmen und Solidarität zu leben“* (Euchner et al. 2005: 610).

Weitere neuzeitlichen Wurzeln des Solidaritätsbegriffs liegen, abgesehen vom Brüderlichkeitsbegriff der französischen Revolution, in der Soziologie und der Arbeiterbewegung begründet. Während Brüderlichkeit schon in der Verfassung der ersten französischen Republik den Rang eines Grundrechts erlangt, braucht die Solidarität noch etwas länger, bis sie sich als Grundwert aller modernen demokratischen Parteien etablieren kann (Meyer 2015: 75). Im wissenschaftlichen Zusammenhang verwendet Durkheim den Begriff bereits Ende des 19. Jahrhunderts als deskriptive Konzeption zur Beschreibung verschiedener gesellschaftlicher Entwicklungsstadien. Solidarität wird in der 1893 erschienenen Schrift *„De la division du travail social. Étude sur l'organisation des sociétés supérieures“*⁵⁵ als dichotome Ausprägung verschiedener Gesellschaftsformen formuliert. Die Konzeptionen der „mechanischen Solidarität“ und der „organischen Solidarität“ unterscheiden sich dabei in der Art in der in Gesellschaften Solidarität hergestellt wird. In traditionellen Gesellschaften, die sich durch einen geringen Grad an Arbeitsteilung, aber einen hohen Grad an unmittelbarer Interaktion auszeichnen, ist die Variante der mechanischen Solidarität wirksam, die auf Ähnlichkeit der Individuen beruht. Solidarität wird hier in kleinen segmentierten Einheiten auf Grundlage eines unmittelbar wirksamen Kollektivbewusstseins erzeugt (Schäfers 2013: 38). In komplexeren hocharbeitsteiligen Gesellschaften hingegen ist die organische Form der Solidarität wirksam. In modernen, ausdifferenzierten Gesellschaften entsteht Solidarität so als Folge des gegenseitigen Aufeinander-Angewiesen-Seins der Menschen. Die Solidarität der Gesellschaft beruht nun nicht mehr auf der Ähnlichkeit der Individuen, sondern auf dem Bewusstsein einer relationalen Interdependenz der Individuen (Pries 2013: 22). In der durkheimschen Konzeption der organischen Solidarität findet sich somit das Motiv der wechselseitigen Abhängigkeit wieder, das schon von der katholischen Soziallehre als solidaritätsstiftendes Element beschrieben wurde.

Neben der katholischen Soziallehre und der Soziologie ist es vor allem die internationale Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung, die den Begriff der Solidarität ins Zentrum ihrer Aktivitäten rückt und damit die Begriffsentwicklung im 19. und 20. Jahrhundert entscheidend prägt. Ohne hier auf die komplexe Geschichte der Arbeiterbewegung in Deutschland, geschweige denn international,

⁵⁵ Zu Deutsch: Über soziale Arbeitsteilung. Studie über die Organisation höherer Gesellschaften (Durkheim 1990).

näher eingehen zu können, sei erwähnt, dass sich der Begriff der *solidarité* im Zuge der französischen Revolution von einem Rechts- zu einem Kampfbegriff wandelt, der in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in den Sprachgebrauch der frühen deutschen Arbeiterbewegung diffundiert (Tenfelde 1998: 196). In der frühen Phase der Arbeiterbewegung findet der Begriff in vor allem in einer instrumentellen Variante Verwendung, als *„Mittel zum Zweck [für die] Herstellung einer Kampfgemeinschaft im Wissen um die gleichartige Betroffenheit durch die soziale Konfiguration des Industriekapitalismus“* (Tenfelde 1998: 197). Solidarität als Kampfbegriff steht für die *„wechselseitige Verpflichtung der Unterdrückten und Benachteiligten in einem opfervollen Kampf“* für die Überwindung von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Klassenprivilegien (Meyer 2015: 78).

Die historischen Solidaritätskonzeptionen finden mit Ausnahme der Konzeption nach römischem Recht auch in der zeitgenössischen Theoriedebatte ihren Widerhall. Gerade im Hinblick auf die im Wohlfahrtsstaat institutionalisierte Solidarität werden in der sozialwissenschaftlichen Literatur seit einigen Jahren immer neue Solidaritätstypologien entwickelt. Seit Ende der 1990er Jahre wurde vielfach der Versuch unternommen, den Begriff konzeptionell auszudeuten (vgl. Thiemer 1996; Prisching 1996, 2003; Bayertz 1998; Brunkhorst 1997, 2002; Möhle 2001; Kaufmann 2002; Meyer 2015). Gemeinsame Grundlage des modernen Solidaritätsbegriffes ist der aus den drei traditionellen Konzeptionen hergeleitete Gedanke, dass kein Mensch alleine existieren kann und daher Kooperation als anthropologische Grundkonstante zu werten ist. Aus der Erkenntnis, dass dauerhaftes Überleben und materieller Wohlstand nur gemeinschaftlich erreicht werden können, leitet sich die moralische Verpflichtung zu gegenseitiger Hilfe in Bedarfsfällen ab. Im Laufe der gesellschaftlichen Entwicklung ist dieser Kooperationsgedanke immer weiter institutionalisiert worden und findet im demokratischen Wohlfahrtsstaat seine zeitgenössische Entsprechung. Die institutionalisierte Solidarität des Wohlfahrtsstaats konkretisiert den Grundgedanken der Kooperation auf die handlungstheoretische Konzeption der volkswirtschaftlichen Arbeitsteilung. Da materieller Wohlstand in modernen Gesellschaften in hocharbeitsteiligen Prozessen erwirtschaftet wird, besteht für die wirtschaftliche Kooperationsgemeinschaft die Pflicht, seine Mitglieder gegen die Schattenseiten des Wirtschaftssystems bzw. gegen die allgemeinen Lebensrisiken abzusichern. Aus der rationalen Erkenntnis der gemeinschaftlichen Produktion leitet sich die Legitimation für gesellschaftliche Umverteilung ab, die im Wohlfahrtsstaat seinen rechtlichen Rahmen findet. Die moralische Pflicht zur gegenseitigen Hilfe wird damit durch ein Rechtssystem mit Sanktionsmöglichkeiten zu einer verrechtlichten Pflicht umgedeutet. Dieser institutionalisierte Zwang stellt für das ursprünglich voluntaristische Verständnis von Solidarität ein gewisses Problem dar (vgl. Bayertz 1998). Wenn der Begriff der individuellen Freiheit dem Solidaritätsprinzip theoretisch vorgelagert wird, kann die verrechtlichte Form der Solidarität nicht mehr als eigentliche Solidarität gelten. Begründungsgrundlage für Solidarität ist in diesem Falle die emotionale Verbundenheit der Gemeinschaftsmitglieder untereinander, die die Einzelnen dazu bewegt, auf freiwilliger Basis dem gegenseitigen Verpflichtungsgrundsatz zu folgen. In der abstrakten Konzeption wohlfahrtsstaatlicher Solidarität durch einen „bürokratischen Apparat“ (Bayertz 1998: 37) kann diese emotionale Verbundenheit hingegen nicht erreicht werden.

„Dieselbe Leistung, die als eine solidarische Handlung anzusehen ist, wenn sie von Individuen freiwillig, direkt und mit Engagement erbracht wird, wird in einen bloßen Verwaltungsakt

transformiert, wenn sie einer staatlichen Institution übertragen und von Beamten nach Rechts- und Aktenlage vollzogen wird“ (Bayertz 1998: 37).

Ungeachtet dieser autonomieorientierten Begriffskritik, die die psycho-sozialen Voraussetzungen solidarischen Handelns betont, wird der Solidaritätsbegriff aber gerade für die Beschreibung wohlfahrtsstaatlicher Arrangements verwendet. Ein Verständnis von Solidarität als „erweiterter Reziprozität“ dient als tauschtheoretische Begründung wohlfahrtsstaatlicher Umverteilungssysteme (Kaufmann 2002: 43). Losgelöst vom Vorrang der Freiheit kann

„Solidarität [...] als spezifische Koordinationsform (Steuerungstypus) sozialen Handelns expliziert [werden], die auf der Ebene interpersoneller Beziehungen ihre spezifische Wirksamkeit entfaltet und sich gerade darin von allen anderen Koordinationsformen unterscheidet. Solidarität erweist sich daher als ein wichtiges Bindeglied zwischen der individuellen und der formal organisierten und in der Regel rechtlich verfassten Ebene sozialen Handelns in modernen Gesellschaften“ (Kaufmann 2002: 50).

Diese beiden Positionen zum Solidaritätsbegriff können als die zwei Enden eines theoretischen Kontinuums konstruiert werden, entlang dessen sich verschiedene Varianten des Solidaritätsbegriffs einordnen lassen. Die Strecke zwischen den Endpunkten Freiwilligkeit und Zwang bzw. zwischen voluntaristischem und verrechtlichtem Solidaritätsbegriff (vgl. Möhle 2001: 150), bildet die erste von zwei Achsen, entlang derer die Solidaritätscodes dieser Studie entwickelt werden. Neben der Frage nach dem Institutionalisierungsgrad der gegenseitigen Verpflichtung, wird die zweite Achse anhand der Frage nach der Definition der Solidargemeinschaft entworfen. Solidaritätskonzeptionen unterscheiden sich jeweils in der Frage, wer der Personenkreis ist, der sich gegenseitige Ansprüche schuldig ist. Nach der oben genannten christlichen Variante der Solidaritätsbegründung bestehen Solidaritätsansprüche aller gegen alle, aufgrund der Ergänzungsbedürftigkeit jedes Einzelnen. Der Solidaritätsanspruch umfasst in diesem Fall universell die gesamte Menschheit. Das andere Ende der zweiten Achse wird von einem partikularistischen Solidaritätsverständnis gebildet, einer Gemeinschaftssolidarität, die sich durch die Zugehörigkeitsgefühle zu gleichgerichteten Gruppen (z.B. einer Familie oder eines Vereins) ausdrückt (Bayertz 1998: 12ff.). Aus diesen zwei Achsen lässt sich ein Vier-Felder-Schema konstruieren, auf dessen Grundlage die im Textkorpus genannten Solidaritätsbegriffe eingeordnet werden können. Abbildung 12 zeigt die Logik der Unterscheidungsdimensionen und Tabelle 57 listet auf, welche Prinzipien und Bezugsgrößen den jeweiligen Solidaritätsvarianten zugeordnet werden können.

Abbildung 12: Achsen des Solidaritätsbegriffs

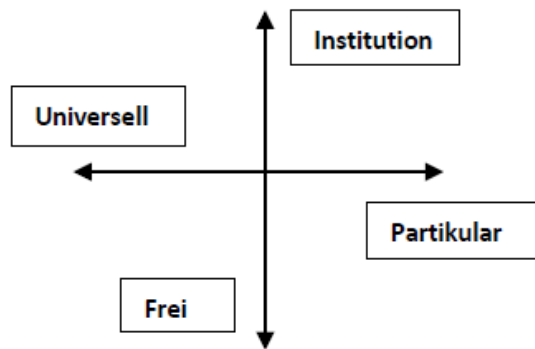


Tabelle 60: Solidaritätsvarianten

Fürsorge: Asyl, Grundsicherung, Sozialhilfe	Versicherung: Systemsolidarität
Caritas, Brüderlichkeit, Altruismus, Kampfsolidarität	Gruppe: Gemeinschaft, Familie, Nation

In Feld eins, dem universell-institutionalistischen Begriffsfeld oben links, sammeln sich solche Solidarbegriffe, die auf institutionalisierte Ansprüche verweisen, die allen Menschen zugänglich sein sollen. Für den deutschen Wohlfahrtsstaat sind das vor allem die Regelungen des Asylrechts, die zumindest in der Theorie allen politisch verfolgten Menschen Schutz gewähren sollen. In der Praxis handelt es sich allerdings keineswegs um ein universelles Recht, da nach europäischem Recht Asylbewerber nur dort einen Anspruch auf Asylschutz genießen, wo sie zum ersten Mal nach Europa eingereist sind. An diesem Beispiel zeigt sich, dass sich kaum Solidaritätsformen finden lassen, die sowohl verrechtlicht sind als auch wirklich universell konzipiert sind. Eine wirklich universalistisch-institutionalisierte Solidarität würde eine Weltregierung voraussetzen, die Hilfeleistungen zwischen allen Mitgliedern einer Weltgesellschaft organisieren könnte. In einer Welt der Nationalstaaten hingegen ist verrechtlichte Solidarität in der Regel national organisiert, so dass die Universalität der Ansprüche an dieser Stelle so verstanden werden soll, dass alle Menschen, die sich auf dem Gebiet eines Nationalstaates befinden, einen Anspruch darauf haben. Im deutschen Sozialstaat wären das neben den Leistungen für Asylbewerber bzw. anerkannte Flüchtlinge die weiteren Fürsorgeleistungen des Sozialstaats. Im Allgemeinen ist das die Sozialhilfe nach SGB XII und im speziellen Bereich der Rentenpolitik die bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

Im zweiten Feld, der partikular-institutionalisierten Begriffsvariante oben rechts, findet sich die in der GRV organisierte Solidarität nach dem Versicherungsprinzip. Die Mitgliedschaft der Solidargemeinschaft ist klar umrissen⁵⁶ und die gegenseitigen Ansprüche aneinander sind gesetzlich genau definiert. Zum einen wird nach diesem Verständnis Solidarität durch den Sozialstaat organisiert, zum andern umfasst der Begriff der Systemsolidarität aber auch die Loyalität der BürgerInnen gegenüber dem System, also zum Beispiel ihre Bereitschaft innerhalb des Systems Beiträge zu erbringen.

Das dritte Feld umfasst die universell-voluntaristischen Solidaritätsformen, die im Kern dem Solidaritätsbegriff der christlichen Sozialethik entspricht. In diesen Bereich fallen die Begriffe der Caritas und der Brüderlichkeit sowie alle Formen altruistischen Handelns. Die Menschen fühlen sich nicht aufgrund abgrenzbarer Eigenschaften zur gegenseitigen Hilfe verpflichtet und definie-

⁵⁶ Durch die Steuerzuschüsse zur GRV ist die Solidargemeinschaft allerdings etwas verzerrt. Während der Kreis der Anspruchsberechtigten eindeutig geregelt ist, umfasst der Kreis der Zahlungsverpflichteten über die verschiedenen Bundeszuschüsse alle steuerpflichtigen Menschen in Deutschland.

ren auch asymmetrische Gegenseitigkeitsbeziehungen als Bestandteile des Solidaritätskonzeptes. Eine Sonderform dieses Solidaritätstypus ist die Kampfsolidarität nach Bayertz, die er in Abgrenzung zu Konzepten der Wohltätigkeit oder Nächstenliebe formuliert. Die Kampfsolidarität kann *„als Bereitschaft eines Individuums oder einer Gruppe definiert werden, einer anderen Gruppe bei der Durchsetzung seiner oder ihrer Rente zu helfen“* (Bayertz 1998: 49). Die Gemeinsamkeit zwischen Solidaritätsempfänger und Solidaritätsgeber liegt in diesem Fall auf der Ebene der Ziele und entsteht nicht durch gemeinsame Eigenschaften. Als Beispiel kann die Unterstützung von MenschenrechtsaktivistInnen in Diktaturen durch BürgerInnen aus demokratischen Staaten oder ähnliches genannt werden (ebd.).

Die vierte Form der Solidarität lässt sich wiederum als nicht-institutionalisierte Gemeinschaftssolidarität verstehen. Die gegenseitigen Ansprüche der Mitglieder einer Solidargemeinschaft entstehen durch gemeinsame Merkmale, zum Beispiel die Zugehörigkeit zu einer Familie, zu einem Verein oder einer Nation. In der Regel verbinden die Mitglieder solcher Gruppen substantielle Gemeinsamkeiten wie *„gemeinsame Lebensbedingungen, gemeinsame Überzeugungen [und/oder] gemeinsame Werte etc.“* (Bayertz 1998: 49). Die gegenseitige Verpflichtung basiert in diesen Fällen jedoch nicht auf einem formellen Regelsystem, sondern wird von den Mitgliedern auf freiwilliger Basis erbracht. Der Solidargemeinschaft stehen keine formellen Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung. Fehlverhalten im Sinne einer dauerhaften Weigerung dem Reziprozitätsverhältnis zu entsprechen, kann aber sehr wohl durch informelle Sanktionen, wie soziale Ausgrenzung und ähnlichem, bestraft werden.

Tabelle 61: Solidaritätsvarianten nach Parteien

	Inst./Universell	Inst./Partiell	Frei/Universell	Frei/Partiell
CSU	0	3	0	0
CDU	3	20	11	5
FDP	0	1	0	0
GRÜ	0	10	0	1
SPD	1	26	0	0
PDS	0	8	0	0
Gesamt	8	160	25	33

Inst. = Institutionell

Die empirische Auswertung zeigt, dass im alterssicherungspolitischen Diskurs, wie zu erwarten, die Begriffsvariante der Systemsolidarität am häufigsten Verwendung findet. Die Sprecher beziehen sich in ihrer Argumentation überwiegend auf die Form der institutionalisierten-partikularistischen Solidarität, die im Versicherungssystem der GRV ihren Ausdruck findet. Die Variante der institutionalisierten-universalistischen Solidarität hingegen ist die am seltensten verwendete Begriffsnuance. Wie bereits bemerkt, ist diese Form der Solidarität theoretisch mit den größten Schwierigkeiten belastet, da zu ihrer Gewährleistung ein menscheitsumspannendes Rechtssystem notwendig wäre. Im Textkorpus zum Rentendiskurs wird auf diesen Gedanken verständlicherweise kein Bezug genommen. Es werden vielmehr solche Textstellen diesem Solidaritätstypus zugeordnet, die allgemein auf einen Anspruch auf Hilfe in Notsituationen verweisen,

ohne dafür die Mitgliedschaft in einem bestimmten Sicherungssystem zur Voraussetzung zu machen. Thematisch bezieht sich diese Form der Solidarität auf das Instrument der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Diese Ebene des Alterssicherungssystems ist innerhalb des Nationalstaats universell organisiert und gewährt allen bedürftigen Aufenthaltsberechtigten einen Versorgungsanspruch. Da die Finanzierung der Grundsicherung wie die der Sozialhilfe über Steuern erfolgt, steht der universell gefassten Gruppe der Anspruchsberechtigten auch eine universell gefasste Finanzierungsgemeinschaft gegenüber. Tabelle 58 zeigt, dass dieser Begriff im Diskurs jedoch kaum Verwendung findet. Zwar ist er die theoretische Grundlage der Grundsicherung im Alter, die Debatten zur Einführung dieser Institution werden jedoch anhand anderer Solidaritätsbegriffe geführt.

An dritter Stelle der Begriffsvarianten steht die universalistisch-freiwillig verfasste Solidaritätsform, die auch die Partnerbegriffe Brüderlichkeit, Caritas und Barmherzigkeit einschließt. Diese Begriffsform entstammt den Idealen der katholischen Soziallehre bzw. der französischen Revolution und versteht Solidarität als gegenseitige Hilfsbereitschaft, die sich aus der Erkenntnis der Ergänzungsbedürftigkeit des Menschen herleitet. Es werden insgesamt 25 Textstellen mit diesem Begriffscode ausgestattet, die allerdings aus nur sechs Texten stammen. Zum einen aus einem Feuilletonbeitrag des Rechtswissenschaftlers Jürgen Brand (FAZ 18.04.07, vgl. Brand 2005), der sich der theoretischen Ausgestaltung des Solidaritätsbegriffes widmet und zum anderen aus Debattenbeiträgen von Norbert Blüm und Angela Merkel sowie aus der Berichterstattung über die Debatte zum Bericht der Herzog-Kommission. Der Begriffsvariante sind damit nur zwei Sprechergruppen zugeordnet, einmal die Gruppe der Experten in Person von Jürgen Brandt und zum anderen die CDU in Person von Norbert Blüm, Angela Merkel und Jürgen Rüttgers. Norbert Blüm plädiert in zwei Beiträgen für die FAZ und die SZ dafür, dass Solidarität im Sozialstaat mehr sein müsse als pure Barmherzigkeit. Blüm positioniert sich damit deutlich als Sozialstaatsbewahrer innerhalb der CDU, der den verrechtlichten Charakter des Solidaritätsprinzips in jedem Fall aufrecht erhalten will:

„Der Sozialstaat hat es nicht nur mit Barmherzigkeit zu tun. Gerechtigkeit darf nicht mit Barmherzigkeit verwechselt werden. Wo ein Problem durch Gerechtigkeit gelöst werden kann, dort rufe nicht voreilig die Barmherzigkeit zu Hilfe!“ (Blüm, FAZ 11.10.03)

An dieser Stelle wird die enge Verbindung des Solidargedankens mit dem Gerechtigkeitsbegriff deutlich. Gerechtigkeit im Sinne einer institutionalisierten Solidarität im Wohlfahrtsstaat ist wertvoller als voluntaristische Barmherzigkeit, da sie Ansprüche generiert und einklagbar ist. Weit weniger eindeutig verwenden Angela Merkel und Jürgen Rüttgers den Solidaritätsbegriff, wenn sie ihn als zentralen Grundwert ihrer Partei bestätigen. Beide erklären die Begriffe Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität in der Debatte um die Vorschläge der Herzog-Kommission, zu den weiterhin gültigen Grundwerten der CDU. Angela Merkel betont, dass es innerhalb dieser Trias eine klare Hierarchie geben muss:

„Es ist wahr: Unser Gemeinwesen braucht alle drei Werte - die Freiheit, die Solidarität, die Gerechtigkeit. Wahr ist aber auch: Unser Gemeinwesen braucht eine Neujustierung dieser drei Werte in ihrem Verhältnis zueinander, und zwar zugunsten der Freiheit. Oder anders

gesagt: Damit Solidarität und Gerechtigkeit wieder gelebt werden können, muß die Freiheit in unserer Wertehierarchie wieder deutlich von unten nach oben kommen. Denn ohne Freiheit ist alles nichts.“ (Merkel, FAZ 04.10.03)

Die unionsinterne Debatte um den Bericht der Herzog-Kommission ist in eine größere Parteidebatte um die grundsätzliche wirtschafts- und sozialpolitische Ausrichtung der CDU eingebettet. In diesem Richtungsstreit setzen sich schließlich die reformorientierten Sprecher gegen die traditionellen, sozialstaatsorientierten Sprecher des CDU-Arbeitnehmerflügels durch, was in einer sehr wirtschaftsliberalen Wahlkampfstrategie 2005 mündet. Nichtsdestotrotz betonen verschiedene Unionspolitiker die Solidarität als Grundwert der Partei, der sich aus dem christlichen Menschenbild ableiten würde.

Auch die dritte Variante des Solidaritätsbegriffes, die freiwillig-gruppenbezogene Solidarität, wird von nur relativ wenigen Sprechern im Textkorpus verwendet. Zum einen sind es wiederum die Sprecher der Union, die die Variante der Familiensolidarität als Gegenbegriff zur bedarfsorientierten Grundsicherung in Stellung bringen. Die CDU-Politiker Teufel und Merz argumentieren 2000/2001 in Bezug auf die Grundsicherung, die Abschaffung der Unterhaltsverpflichtung nahestehender Verwandter würde *„die Solidarität in den Familien aushöhlen“* (Merz, FAZ 22.12.00). Wenn die Unterhaltspflicht wegfallen würde die Subsidiarität der Sozialhilfeleistung ausgehebelt und der Staat würde Aufgaben übernehmen, die eigentlich im solidarischen Familienverbund geregelt werden sollten. Die Sorge der Union geht soweit, dass Heiner Geisler in der Bundesratsdebatte am 16. Februar 2001 einen Beispielfall konstruiert wird, nachdem von nun an die Gefahr für finanzschwache Senioren bestände, in Altenheime abgeschoben zu werden, da der Staat im Bedarfsfall die Heimkosten übernehmen würde. Die Grundsicherung trage dadurch *„zur Entfremdung der Generationen innerhalb der Familien bei“* (Geisler, BR 16.02.01).

Neben dieser subsidiaritätsorientierten Verwendung des Solidaritätsbegriffes durch die CDU wird die voluntaristisch-partikulare Solidaritätsvariante vor allem von den Experten-Sprechern genutzt, die im Feuilleton der Tageszeitungen die Differenzierungen des Begriffes darlegen. Neben dem bereits angesprochenen Artikel von Jürgen Brand ist es außerdem der Wirtschaftsethiker Peter Koslowski, der den Solidaritätsbegriff als Grundlage der nationalen Kollektivvorsorge über das Umlageverfahren definiert und die Situation als krisenhaft deutet (Koslowski, FAZ 11.11.06). Wie auch bei der universalistisch-voluntaristischen Begriffsvariante sind es wieder sehr wenige Sprecher, auf die die 33 Begriffsverwendungen zurück gehen. Daran zeigt sich, dass nur die Variante der Systemsolidarität auf breiter Basis im Diskurs verwendet wird. Die drei weiteren Begriffsvarianten stellen eher theoretische Konzepte dar, die im Diskurs der Alterssicherung ein Dasein am Rande der Debatte fristen.

Wie die Tabelle 58 oben zeigt, wird der Solidaritätsbegriff von den Parteien, mit Ausnahme der CDU, sehr homogen in der institutionell-partikularen Variante der Versicherungssolidarität verwendet. Außer der CDU verwenden nur die Grünen und die SPD den Begriff in einer weiteren Begriffsvariante, dann aber auch nur ein einziges Mal. Die Variante der Versicherungssolidarität kann damit eindeutig als alterssicherungspolitische Solidaritätsvariante gewertet werden, wohingegen die weiteren Begriffsvarianten in den hier untersuchten Fällen nur im konservativen Teil-

diskurs thematisiert werden. Tabelle 59 unten zeigt die relative Bedeutung der Versicherungssolidarität für das normative Vokabular der einzelnen Parteien. Es zeigt sich, dass der Begriff insgesamt nur für die Argumentation der PDS eine prägende Rolle spielt, wohingegen seine relative Nutzungsfrequenz für die anderen Parteien jeweils unter 10 Prozent bleibt.

Für die PDS stellt der Umbau des Sicherungssystems zu einem Mehrsäulenmodell die schrittweise Verabschiedung des Solidargedankens in der Rentenversicherung dar. Die rot-grüne Bundesregierung verabschiedete *„sich vom Leitbild einer solidarischen Gesellschaft und organisiere den rentenpolitischen Ausstieg aus dem Sozialstaat“* (PDS, SZ 19.10.00). Mit der indirekten Verpflichtung zur privaten Vorsorge würden *„dem System zwei lebenswichtige Nährstoffe“* entzogen: *„die Solidarität und die Sozialpflicht der Unternehmer“* (Pau, BT 11.03.04: 8666). Sozialdemokraten und Grüne argumentieren dem entgegengesetzt, der Solidargedanke des Sicherungssystems könne nur durch die Ergänzung des Systems gesichert werden. Erst die neue Kombination aus Solidarität und Eigenverantwortung schaffe Sicherheit und Bezahlbarkeit in der Rentenpolitik (Riester, BT 16.11.00). Die Sprecher der Regierung betonen: *„Stabilität, Solidarität und Individualität sind keine Gegensätze, sondern zwei Seiten einer Medaille, wenn es um eine vernünftige Zukunftssicherung unseres Sozialstaates geht“* (Thönnies, BT 11.05.01: 16430).

Tabelle 62: Anteil der Variante Versicherungssolidarität am normativen Vokabular der Parteien

	CSU	CDU	FDP	GRÜ	SPD	PDS
Institutionell-partikuläre Solidarität	1,9%	5,0%	1,3%	8,0%	5,9%	17,3%

Die Relationsanalyse des Solidaritätsbegriffs zeigt 54 Verknüpfungen des Begriffes mit den übrigen Untersuchungsbegriffen. Damit nimmt der Begriff eine relativ moderate Stellung im Begriffsnetzwerk ein. Er steht nicht so sehr im Zentrum wie die bisher dargestellten Wertbegriffe, weißt aber wesentlich mehr gemeinsame Nennungen auf als die neuen Wertbegriffe oder der Armutsbegriff. Am stärksten korrespondiert der Begriff mit dem Gerechtigkeits- und dem Leistungsbegriff. Zusammen mit dem Gerechtigkeitsbegriff ist er Teil der modernen Version der klassischen normativen Triade der französischen Revolution - Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit - wobei die Brüderlichkeit durch den Begriff der Solidarität ersetzt wird (vgl. Köppe et al. 2007: 232). Insofern entsteht die Verbindung der Begriffe vor allem in normativen Aufzählungen, mit denen die Akteure politische Vorschläge positiv oder negativ labeln: *„Wir schaffen Gerechtigkeit zwischen den Generationen, wir setzen auf Solidarität mit Gewinn sowie auf Sicherheit und Bezahlbarkeit“* (Riester, BT 16.11.00: 12753). Auf der anderen Seite: *„Die hier vorliegende Rentenreform, [...] ist weder familienpolitisch gerecht noch generationengerecht noch solidarisch“* (Seehofer, BT 11.03.04: 8652). Die Verknüpfung mit dem Leistungsbegriff entsteht vor allem durch das Kompositum der „solidarischen Leistung“ die Menschen zum Beispiel durch die Erziehung von Kindern erbringen. Als Überraschung der Relationsanalyse kann die positive Verknüpfung mit dem Verantwortungsbegriff gelten, da diese Begriffe zunächst als begriffliche Antipoden erscheinen. In seiner Rede zur ersten Lesung des AVmG betont Walter Riester jedoch: *„Die Rentenversicherung wird um eine zusätzliche Altersvorsorge ergänzt: Wir kombinieren Solidarität mit Eigenverantwortung“* (Riester, BT 16.11.00: 12756). Diese Aussage des Arbeitsministers wird in den Medien vielfältig reproduziert, wodurch sich die relativ hohe Zahl der gemeinsamen Nennungen erklärt.

Abbildung 13: Relationen des Solidaritätsbegriffs

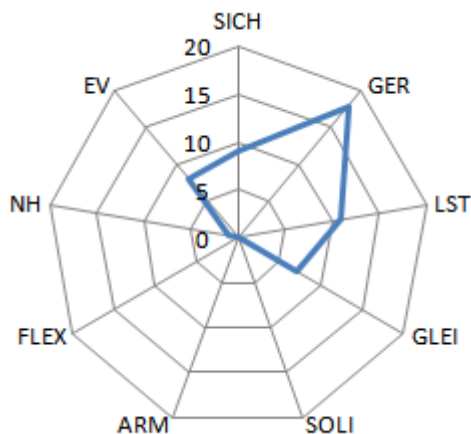


Tabelle 63: Relationen des Solidaritätsbegriffs

Relation	Solidarität
Sicherheit (SICH)	9
Gerechtigkeit (GER)	18
Leistung (LST)	11
Gleichheit (GLEI)	7
Solidarität (SOLI)	-
Armut (ARM)	0
Flexibilität (FLEX)	0
Nachhaltigkeit (NH)	1
Eigenverantwortung (EV)	8
Gesamt	54

Quelle: eigene Darstellung

6.2.3 Die neuen Wertbegriffe der Alterssicherung

6.2.3.1 Verantwortung

Der Umbau des Alterssicherungssystems zu einem Mehssäulensystem wird dezidiert mit dem Verweis auf die liberale Begriffsvariante der Eigenverantwortung geführt. Eigenverantwortung bezieht sich dabei vor allem auf das Instrument der kapitalgedeckten Vorsorge, bei der die Versicherten individuelle Guthabenkonto anlegen, anstatt ihre Beiträge direkt an die Versicherten im Ruhestand umverteilen zu lassen. Der Begriff der Eigenverantwortung steht in diesem Fall gegen ein weiteres Verantwortungskonzept, nämlich das der Gemeinschaftsverantwortung. Im Gegensatz zur kapitalgedeckten Altersvorsorge werden in umlagefinanzierten Versicherungssystemen die Beiträge der erwerbstätigen Versicherten direkt an die Versicherten im Ruhestand weiter geleitet. Die aktiven Versicherten erwerben im Gegenzug Ansprüche an die Versichertengemeinschaft, die in der Zukunft von den dann erwerbstätigen Versicherten gedeckt werden müssen. Die Verantwortung zur Gegenleistung wird in diesem Fall an die Versicherungsgemeinschaft abgegeben, wohingegen im kapitalgedeckten Verfahren die Verantwortung an ein privates Unternehmen ausgelagert wird.

Im ersten Fall müssen die BeitragszahlerInnen darauf hoffen, dass sich die Zusammensetzung der Versichertengemeinschaft und die Produktivität der Volkswirtschaft günstig entwickelt, damit die Verantwortungsgemeinschaft zur angemessenen Gegenleistung in der Lage ist. Im zweiten Fall müssen die Versicherten ebenfalls auf eine günstige demografische und wirtschaftliche Entwicklung hoffen, damit zum Verkaufszeitpunkt der Vorsorgeprodukte ein guter Preis erzielt werden kann (vgl. Marschallek 2004: 288). Innerhalb einer Volkswirtschaft unterscheidet sich das demografische Risiko zwischen den Vorsorgeformen also nicht, für die kapitalgedeckte Vorsorge kommt

allerdings noch das Marktrisiko hinzu⁵⁷. Je nach Anlageform bestehen Risiken in unterschiedlicher Höhe, um für die eigenen Vorsorgeprodukte beim Übergang in den Ruhestand auch KäuferInnen zu finden. Je mehr Menschen in einem Land, aber auch weltweit, in angemessenen umlagefinanzierten Systemen abgesichert sind, desto kleiner ist die Zahl von potenziellen Kaufinteressenten für private Vorsorgeprodukte. Ein weiterer Faktor der das Marktrisiko kapitalgedeckter Produkte bestimmt, ist die relative wirtschaftliche Entwicklung „junger“ Volkswirtschaften im Gegensatz zu den „gealterten“ Volkswirtschaften, deren Mitglieder auf den Verkauf ihrer Anlagen angewiesen sind. Entwickeln sich die Volkswirtschaften der Staaten mit einem jüngeren Bevölkerungsmix im Verhältnis zu den Industrienationen ungünstig, dann wird nicht genügend Kaufkraft vorhanden sein, um die Ansprüche der VerkäuferInnen zu erfüllen. Dieser Marktlogik können individuell Vorsorgende kaum entgegen, da auch die kollektive Absicherung der Anlagen in einem Einlagensicherungsfonds in besonders ungünstigen Fällen an ihre Grenzen stößt und zumindest nicht immer die Ansprüche in ursprünglich versprochener Höhe gewährleisten werden können.

Die Unterscheidung zwischen gemeinschaftlicher und individueller Altersvorsorge leitet zu einer der ethischen Grundfragen des Verantwortungsbegriffes (Kaufmann 1992: 24): Wer ist verantwortlich? Wer steht als Verantwortlicher in der Pflicht für das „Risiko“ Alter vorzusorgen? Ist es der Staat, der als Schicksalsgemeinschaft verstanden die Pflicht hat, seine BürgerInnen in gemeinschaftlicher Verantwortung abzusichern? Sind es private Organisationen wie Unternehmen, denen Individuen selbstbestimmt Verantwortung durch Beitragszahlung zuweisen? Oder sind es die Individuen selbst, die durch Immobilienerwerb und ähnlichem voll für sich selbst Verantwortung tragen? Mit der Einführung der Riester-Rente wurde diese Frage in der Tendenz zugunsten der Eigenverantwortung beantwortet. Mit dem Blick auf das Alterssicherungssystem als Ganzes bleibt jedoch die GRV als Ausprägung von Gemeinschaftsverantwortung empirisch eindeutig dominant. Während Ende 2013 fast 53 Millionen Menschen ohne Rentenbezug in der GRV versichert sind (davon 36,2 Millionen aktiv und 16,8 Millionen passiv) (DRV 2015) und weitere gut 25 Millionen Menschen eine Rente beziehen (DRV 2014), sorgen im gleichen Jahr nur knapp 16 Millionen Menschen über die geförderte Riester-Rente (Sozialpolitik-Aktuell 2015e) und knapp 18 Millionen Menschen über eine betriebliche Altersvorsorge vor (Sozialpolitik-Aktuell 2015f).

Die zweite Grundfrage bei der Definition des Verantwortungsbegriffs lautet: Verantwortung wofür? (Kaufmann 1992: 24) In Bezug auf den Alterssicherungsdiskurs erübrigt sich diese Frage, da das Verantwortungsobjekt mit der Eingrenzung des Diskurses bereits benannt ist. Auf der konkreten Ebene lässt sich die Frage nach der Verantwortung wofür, mit der Zielsetzung des Alterssiche-

⁵⁷ Als weitere Risikoform können politische Risiken benannt werden. Diese sind allerdings ebenfalls für beide Vorsorgearten gleich gegeben bzw. werden in gleichem Maße vom Rechtsstaat eingegrenzt. Es ist in beiden Fällen denkbar, dass die beitragsgenerierten Vorsorgevermögen die Begierden des Staates wecken. Während das Verfassungsgericht im deutschen Fall die individuellen Rentenansprüche als Eigentum schützt, ist es in anderen Zusammenhängen bereits zur Enteignung von Vorsorgekapital gekommen. Sind rechtsstaatliche Mechanismen zu schwach ausgeprägt oder gar nicht vorhanden, besteht für kapitalgedeckte Vorsorge sogar ein besonders hohes politisches Risiko. So wurde das Vorsorgevermögen der deutschen Versicherten während der Naziherrschaft zur Kriegsfinanzierung verwendet (Manow 1998). In einem zeitgenössischen Beispiel hat die ungarische Fidez-Regierung 2010 Teile des privaten Vorsorgekapitals zur vorübergehenden Reduzierung des Haushaltsdefizits sowie zur Durchführung einer Steuerreform in Anspruch genommen (Simonovits 2011: 103).

runssystemen verknüpfen. Liegt es in der Verantwortung des Systems, einen gewissen Lebensstandard sicherzustellen oder geht es nur darum, Altersarmut und damit die Vermeidung von Sozialhilfebedürftigkeit zu verhindern. Nach vorherrschender Interpretation der in dieser Studie besprochenen Reformen wird das Motiv der Lebensstandardsicherung schwächer. Das System der neuen deutschen Alterssicherung entwickelt damit sich in einer Zirkelbewegung wieder zu einem System der Armutsvermeidung, da die Lebensstandardsicherung nach der beitragsbezogenen Stabilisierung des Systems für viele Mitglieder nicht mehr erreicht werden kann (vgl. Schmähl 2012c).

Auf der theoretischen Ebene lassen sich nach Bayertz drei Etappen der Begriffsentwicklung beschreiben (Bayertz 1995: 4). Der Begriff löst sich dabei von der klassischen Deutung des Gedankens kollektiver Verantwortung, wie er im Solidaritätsbegriff nach römischem Recht oder im archaischen Konzept der Blutrache verankert ist, hin zu einem Konzept individueller Verantwortung für schuldhaftes Handeln. Im Übergang zur Moderne unterliegt der Begriff einem erneuten Deutungswandel, mit dem Verantwortung rekolektiviert wird und nicht mehr nur Einzelpersonen als Verantwortungsträger benannt werden. In der hocharbeitsteiligen Gesellschaft ist es in vielen Fällen unmöglich für unerwünschte Effekte den einen verantwortlichen Faktor zu identifizieren. Das Handeln von Einzelakteuren ist in der modernen Welt immer in eine Vielzahl von Institutionen und Organisationen eingebettet, so dass die Verantwortung für Effekte von arbeitsteiligem Handeln nicht mehr klar den Individuen zugeschrieben werden kann (Bayertz 1995: 53). Gleichzeitig wandelt sich die Bezugsperspektive von Verantwortung im Übergang zur Moderne. Das klassische Verantwortungsverständnis ist ein retrospektives, das die unerwünschten Ergebnisse von Handlungen bewertet und die Handelnden für ihr Handeln in Verantwortung nimmt. Das moderne Verständnis von Verantwortung ist auch ein prospektives, bei dem Akteuren oder Institutionen Verantwortung für das Erreichen bestimmter Ziele zugeschrieben wird (Bayertz 1995: 45). Für den Bereich der Alterssicherung ist genau diese Perspektive zutreffend. Der Verantwortungsbegriff zielt hier darauf, zu klären, wem Verantwortlichkeit zugeschrieben werden kann, einen angemessenen Lebensstandard im Ruhestand oder zumindest die Abwesenheit von Bedürftigkeit sicherzustellen. Nach dem zweiten Weltkrieg findet auf der Theorieebene wiederum eine Ausweitung des Begriffes statt. Als dritte Entwicklungsphase des Verantwortungsbegriffs beschreibt Bayertz (1995: 48ff.) die Zeit seit der Entwicklung der Atombombe und der „Entdeckung“ des vom Menschen verursachten Klimawandels. Im Atomzeitalter besitzt der Mensch die technische Möglichkeit der totalen Selbstvernichtung und gleichzeitig hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass das auf Ausbeutung natürlicher Ressourcen basierende Wohlstandsmodell langfristig mit enormen menschlichen und wirtschaftlichen Kosten verbunden ist (vgl. u.a. Stern 2006). Der Verantwortungsbegriff wird damit auf eine neue Ebene gehoben. Aus den nationalen Verantwortungsgemeinschaften wird nun eine globale Verantwortungsgemeinschaft, deren Ziel es sein müsste, sich nicht selbst zu vernichten.

Für den alterssicherungspolitischen Diskurs ist letztere Perspektive freilich zu vernachlässigen. Für die Bestimmung der Begriffsnuancen im Textkorpus reicht es aus, zwischen individueller und kollektiver Verantwortung für das Ziel der Alterssicherung zu unterscheiden. Das Motiv der individuellen Verantwortung ist dabei eines der zentralen Motive des Reformdiskurses der rot-grünen

Regierungsjahre. Der Agendapolitik und dem Umbau des Rentensystems liegt dabei ein Menschenbild zu Grunde, nach dem die BürgerInnen als aktive oder zu aktivierende „*Träger von eigenen Anstrengungen*“ (Nullmeier 2006: 175) gedeutet werden, die für ihre soziale Sicherheit selbst verantwortlich sind. Die kollektive Verantwortung der Versichertengemeinschaft wird in diesem Sinne als aus der Zeit gefallene Fremdbestimmung konstruiert, der die BürgerInnen entgehen können, indem sie sich individuell über Marktprodukte absichern⁵⁸. Eigenverantwortung heißt in diesem Fall die Zugehörigkeit zu einem Versichertenkollektiv frei wählen zu können, um die in Zukunft notwendige Ergänzung zur Lebensstandardsicherung zu erwirtschaften. Nach dem Konzept der Riester-Rente meint der Eigenverantwortungsbegriff keine atomisierte Eigenvorsorge, sondern die Übertragung von Zukunftsverantwortung auf eine private Organisation. Grundgedanke ist, dass private Unternehmen am Kapitalmarkt mit den Versicherungsbeiträgen eine höhere Rendite erzielen können als die gesetzliche Rentenversicherung. Den Vorsorgenden wird nun die Verantwortung übertragen, aus den verschiedenen Marktteilnehmern den für die eigenen Ansprüche erfolgversprechendsten Anbieter herauszufiltern. Voraussetzung dafür sind zwei Dinge: die Verfügbarkeit von Informationen und das Verständnis dieser Informationen. Menschen können nur verantwortlich handeln, wenn sie die Konsequenzen ihrer Handlungen in angemessen Maße abschätzen können. Es muss also erstens bekannt sein, welche Vorsorgeprodukte auf welchen Zukunftsprognosen beruhen und zweitens muss beurteilt werden können, ob diese Zukunftsprognosen auf realistischen Grundlagen getroffen werden. Empirische Studien zur Qualität der vorliegenden Informationen zu Riester-Produkten (Westerheide et al. 2010) und zur „*financial literacy*“, also des Verständnisses von Finanzprodukten in der deutschen Bevölkerung (Bucher-Koenen 2011) zeigen, dass an dieser Stelle bedeutender Nachholbedarf besteht.

Die eigentliche begriffliche Alternative zur Eigenverantwortung ist jedoch nicht die konstruierte Fremdbestimmung, sondern die kollektive Verantwortung. In Situationen, die von hoher Unsicherheit geprägt sind, ist es vorteilhaft, sich zu Risikogemeinschaften zusammenzuschließen und gemeinsam Verantwortung für das Erreichen eines erwünschten Zieles oder Zustands zu übernehmen. Die frühen Zusammenschlüsse von Kaufleuten im Überseehandel sind dafür genauso ein Beispiel wie die Sozialversicherung: „*Die Sozialversicherung ist eine Technik kollektiver Verantwortungssicherung, die die Zuschreibung von Kausalitäten durch die Zusammenführung (Pooling) von Risiken – mittels institutioneller Relationierung aller potenziellen Schadensfälle – umgeht*“ (Nullmeier 2006: 176). Die Rentenversicherung als Risikobündelungstechnologie entlastet die Individuen, indem sie das „Risiko“ der Langlebigkeit wegtypisiert und die Verantwortung für die Finanzierung der Versicherten im Ruhestand übernimmt.

Die empirische Auswertung des Vertrauensdiskurses bestätigt die Annahme, dass das Eigenverantwortungskonzept gegenüber der Gemeinschaftsverantwortung argumentativ an Bedeutung gewinnt. Im Textkorpus entfallen gut zwei Drittel aller Verantwortungsnennungen auf diese Variante. Auf die zweite Begriffsvariante, die kollektive Verantwortung, beziehen sich hingegen nur 25 von 94 Nennungen. Nach Parteiakteuren aufgegliedert zeigt sich, dass der Oberbegriff Verantwor-

⁵⁸ Die Freiheit von Fremdbestimmung wird durch die Transformation des deutschen Alterssicherungssystems freilich nicht komplett erreicht. Auch nach der Förderung privater und betrieblicher Vorsorgeformen bleibt die Versicherungspflicht für abhängig Beschäftigte bestehen.

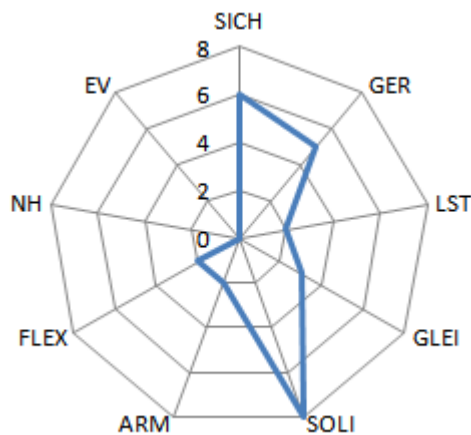
tung nur für die FDP einen größeren Anteil im normativen Argumentationsset ausmacht. Während CSU und PDS den Begriff komplett meiden, liegt sein Anteil am normativen Vokabular von CDU, Grünen und SPD unter 5 Prozent. Für die Unterteilung des Begriffes in die Konzepte Eigenverantwortung und kollektive Verantwortung zeigt sich, dass CDU und FDP fast komplett zur Variante der Eigenverantwortung tendieren, wohingegen SPD und Grüne auch die Variante der kollektiven Verantwortung verwenden.

Tabelle 64: Verantwortungsvarianten nach Parteien

	Eigenverantwortung	Kollektive Verantwortung	Gesamt	Relativ nach Sprechern
CSU	0	0	0	0%
CDU	8	0	8	2,0%
FDP	10	1	11	13,8%
GRÜ	2	2	4	3,2%
SPD	7	4	11	2,5%
PDS	0	0	0	0%
Gesamt	69	25	94	-

Die Relationsanalyse des Verantwortungsbegriffes zeigt, dass der Begriff zwar die wenigsten Nennungen von allen Untersuchungsbegriffen erreicht, seine Stellung im Begriffsnetzwerk aber nicht so abseitig ist, wie die Zahl der Gesamtnennungen es vermuten ließe. Mit 28 gemeinsamen Nennungen verfügt der Begriff über mehr Verknüpfungen als die beiden anderen neuen Wertbegriffe zusammen und auch über eine Verknüpfung mehr als der Armutsbegriff. Auffällig ist die relativ starke Verknüpfung zum Solidaritätsbegriff. Wie oben bereits beschrieben kommt die auffällige Relation zur Solidarität vor allem durch eine Formulierung von Arbeitsminister Riester zustande, in der er die Ergänzung der Rentenversicherung durch private Vorsorgeanstrengungen als gewinnbringende Kombination von Solidarität und Eigenverantwortung beschreibt. Diese Aussage wird vielfältig reproduziert und sorgt für die relativ hohe Zahl gemeinsamer Nennungen. Auffällig ist außerdem, dass der Verantwortungsbegriff auf niedrigem Level mit allen anderen Untersuchungsbegriffen - außer der Nachhaltigkeit - Verknüpfungen aufweist. Der Verantwortungsbegriff steht dabei fast ausschließlich in einem positiven Verhältnis zu den anderen Untersuchungsbegriffen: Die verstärkte Selbstverantwortung trage dazu bei, die Altersvorsorge sicherer zu machen und die Lasten des demografischen Wandels gerecht zu verteilen. Armutsvermeidung liege in der Verantwortung des Gemeinwesens und flexible Eigenvorsorge setze selbstverantwortliche Individuen voraus.

Abbildung 14: Relationen des Verantwortungsbegriffs



Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 65: Relationen des Verantwortungsbegriffs

Relation	Verantwortung
Sicherheit (SICH)	6
Gerechtigkeit (GER)	5
Leistung (LST)	2
Gleichheit (GLEI)	3
Solidarität (SOLI)	8
Armut (ARM)	2
Flexibilität (FLEX)	2
Nachhaltigkeit (NH)	0
Eigenverantwortung (EV)	-
Gesamt	28

6.2.3.2 Nachhaltigkeit

Der Begriff der Nachhaltigkeit zählt zu den neuen Wertbegriffen der Alterssicherung. Ursprünglich stammt er aus der Forstwirtschaft und entwickelt sich im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts zu einem der zentralen Begriffe des umwelt- und entwicklungspolitischen Diskurses. Von dort diffundiert er in andere politische Teildiskurse und kann spätestens seit dem Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz von 2004 als fester Bestandteil des alterssicherungspolitischen Diskurses gelten.

Der Gedanke der fehlenden Nachhaltigkeit des Rentensystems gewinnt in den 1980er Jahren an Popularität und ist eng mit der demografischen Entwicklung der deutschen Gesellschaft verknüpft. Durch die Alterung der Versichertengemeinschaft werden in Zukunft weniger BeitragszahlerInnen mehr RentnerInnen finanzieren müssen. Um die Jahrtausendwende setzt sich daraus abgeleitet die Deutung durch, dass sich das System in der damaligen Gestalt nicht aufrechterhalten lasse. Das zunehmend ungünstiger werdende Verhältnis zwischen aktiven Versicherten und Versicherten im Ruhestand werde zu sukzessiven Beitragssatzsteigerungen führen, die den „Faktor Arbeit“ verteuern und damit die Nachfrage nach Arbeit reduzieren werde. Fehlende sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze führten wiederum zu geringeren Beitragszahlungen, wodurch der Druck auf den Beitragssatz erneut steigen würde. Der Teufelskreis aus steigenden Beiträgen und geringeren Beitragszahlungen, machte das System zu einem Problem für sich selbst, das über kurz oder lang zusammenbrechen werde (Brettschneider 2012a: 172). Um diesen Kreislauf zu durchbrechen, müsse das System auf eine nachhaltigere Finanzierungsbasis gestellt werden. Neben dem Umbau des Systems zu einem Mehrsäulenmodell findet dieser Gedanke Ausdruck in der Einführung von zwei Dämpfungsfaktoren in die Rentenformel. Der Riesterfaktor von 2001 unterstellt eine fiktive Vorsorgequote, die den Aufwand der aktiven Versichertenkohorte für private Vorsorgeanstrengungen abbilden soll. Seit 2013 liegt dieser Wert konstant bei 4,0 und wirkt sich dämpfend auf die Rentenanpassungen der Versicherten im Ruhestand aus. Ziel dieser Regelung ist es, die RentnerInnen an den Vorsorgekosten der jüngeren Generation zu beteiligen. Der 2004

eingeführte Nachhaltigkeitsfaktor wirkt sich ebenfalls dämpfend auf den Anstieg der Rentenzahlungen aus. Mit diesem Faktor werden die Rentenanpassungen an die demografischen Veränderungen der Versichertenbasis gekoppelt. Wenn sich das Verhältnis zwischen BeitragszahlerInnen und LeistungsempfängerInnen ungünstig verändert, wirkt sich diese Veränderung negativ auf die Rentensteigerungen aus. Im ungünstigsten Fall kommt es zu wiederholten Nullrunden, wenn auf Grundlage der Rentengarantie eigentlich durch den Nachhaltigkeitsfaktor gebotene Minusanpassungen ausgesetzt werden, die in den Folgejahren über den Nachholfaktor verrechnet werden.

Die Rückkoppelung der Rentenanpassungen an die Versichertenbasis folgt dabei einem grundsätzlichen Verständnis von Nachhaltigkeit, dem zufolge einem System nicht mehr Ressourcen entnommen werden dürfen, als das System eigenständig reproduzieren kann. Dieser Grundgedanke der Nachhaltigkeit wird erstmals Anfang des 18. Jahrhunderts vom sächsischen Oberberghauptmann von Carlowitz (2000 [1713]) formuliert. Dieser erkennt die Gefahr der Übernutzung natürlicher Ressourcen und formuliert, dass für den sächsischen Silberbergbau nur so viele Waldressourcen genutzt werden dürfen, wie durch Wiederaufforstung und Neubepflanzungen reproduziert werden können (Kraemer 2008: 14). Dieses ressourcenökonomische Konzept wird in den umweltpolitischen Debatten der 1960er und 1970er Jahre aufgegriffen und entwickelt sich relativ rasch zu einem der Leitbilder dieses Politikfeldes. Bedeutende Meilensteine dieses Diskurses finden sich im Bericht „Die Grenzen des Wachstums“ des *Club of Rome* (Meadows et al. 1973), im Bericht „Unsere gemeinsame Zukunft“ der Brundtland-Kommission 1987 (Hauff 1987), in den Dokumenten der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro 1992 sowie in den Millenniumszielen der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2000 (vgl. Grunwald/Kopfmüller 2012: 27). Der Nachhaltigkeitsbegriff genießt vor allem seit der Rio-Konferenz enorme Popularität und diffundiert in immer mehr Politikfelder. Die intensive Nutzung des Begriffes geht dabei freilich mit einer zunehmenden Unschärfe einher. Durch die thematische Ausweitung steigert sich naturgemäß auch seine Ausdeutbarkeit, so dass gegen Ende des 20. Jahrhunderts schätzungsweise zwischen 50 (Pezzey 1989) und 5000 Nachhaltigkeitsdefinitionen in verschiedenen politischen und wissenschaftlichen Diskursen kursieren (Pezzey 1997). Dieser definitorischen Vielfalt steht die sehr allgemein gehaltene Definition der Brundtland-Kommission gegenüber, die als Ausgangspunkt für alle differenzierteren Nachhaltigkeitsdefinitionen verstanden werden kann:

„Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs“ (UN 1987: 54).

Der ideelle Kern des Nachhaltigkeitsbegriffs besteht also aus dem ressourcenökonomischen Gedanken der Reproduktionsfähigkeit von Systemen sowie dem Anspruch, zukünftig lebenden Generationen dieselben Chancen zur Bedürfnisbefriedigung einzuräumen wie den jetzt lebenden Generationen. Diese Basisdefinition wird in der theoretischen Diskussion des Nachhaltigkeitsbegriffs in zwei Begriffskonzeptionen mit unterschiedlicher Reichweite unterteilt. Die theoretische Debatte unterscheidet dabei zwischen einem starken, eher naturwissenschaftlich geprägten Konzept und einem schwächeren, eher wirtschaftswissenschaftlich orientierten Nachhaltigkeitskonzept.

Das starke Nachhaltigkeitskonzept geht von der Nicht-Substituierbarkeit natürlicher Ressourcen und einem konstanten „natürlichen Kapitalstock“ aus. Der Fokus dieses Ansatzes liegt im Erhalt der natürlichen Reproduktionsfähigkeit des Ökosystems, dessen eingeschränkte Aufnahme- und Regenerationsfähigkeit die „Leitplanken“ jeder gesellschaftlichen Entwicklung festlegt (Kraemer 2008: 18ff.). Der schwache Nachhaltigkeitsbegriff geht auf der anderen Seite davon aus, dass die Aufnahmekapazität von Ökosystemen als dynamisch bestimmt werden kann und die natürlichen Leitplanken daher als wandelbar angesehen werden können. Natürliche Ressourcen sind substituierbar und können im Verlauf des technischen Fortschritts durch andere Ressourcen ersetzt werden, wodurch die Angebotsknappheit von Ressourcen als überwindbar erscheint (Kraemer 2008: 24ff.). Auf den alterssicherungspolitischen Diskurs übertragen, können diese Perspektiven für das Mackenroth-Theorem im Gegensatz zur These des steigerbaren Zukunftsvermögens stehen. Während das mackenrothsche Konzept davon ausgeht, dass die volkswirtschaftliche Basis rentenpolitischer Finanzierungswege konstant bleibt, gehen die Befürworter des Mehrsäulenkonzeptes davon aus, dass sich durch den Einbezug kapitalgedeckter Vorsorgeelemente die Grenzen der Versichertengemeinschaft überwinden lassen und Vorsorgeprodukte im Liquidierungsfall exportiert werden können. Die „Ressource“ BeitragszahlerIn kann also durch die „Ressource“ FinanzproduktkäuferIn substituiert werden.

Neben dieser zentralen Unterscheidung nach der Reichweite von Nachhaltigkeitskonzeptionen lässt sich der Begriff nach seinen verschiedenen Bezugsdimensionen unterscheiden. In der Fachliteratur werden in der Regel drei Komposita hervorgehoben, die je nach AutorIn von weiteren Komposita ergänzt werden. Die erste und am meisten verbreitete Bezugsdimension ist die ökologische Nachhaltigkeit, die als das klassische Nachhaltigkeitskonzept verstanden werden kann. Mit der Diffusion in weitere Politikfelder kommen die Dimensionen der ökonomischen und der sozialen Nachhaltigkeit hinzu. Dieses „magische Dreieck“ der Nachhaltigkeit (Grunwald/Kopfmüller 2012: 57) wird in mehrdimensionalen bzw. integrativen Begriffskonzeptionen mit weiteren Dimensionen wie der politisch-institutionellen oder der kulturellen Nachhaltigkeit in Beziehung gesetzt. Die ökonomische und soziale Komponente des Begriffes entwickelt sich zunächst in den entwicklungspolitischen Diskursen zum *sustainable development*, die unter anderem in der Deklaration der Millenniumsziele der Vereinten Nationen ihren Ausdruck findet. Die soziale Dimension nachhaltiger Entwicklung bezieht sich dabei auf die gerechte Verteilung sozialer Grundgüter „und ihre Weiterentwicklung für und die Weitergabe an zukünftige Generationen“ (Grunwald/Kopfmüller 2012: 58). Die ökonomische Dimension bezieht sich hingegen auf die wirtschaftliche Zukunftsfähigkeit von politischen Gemeinschaften. „In diesem Sinne bedeutet Nachhaltigkeit vor allem die Vermeidung konsumtiver Schulden aus Rücksicht auf folgende Generationen“ (Ahrens 2012: 34). Dieser Begriffsbezug ist auch für den alterssicherungspolitischen Diskurs als vorherrschendes Begriffsverständnis zu erwarten. Tatsächlich bildet die Kategorie der ökonomischen Nachhaltigkeit die meistverwendete Begriffsvariante im Textkorpus.

Tabelle 66: Nachhaltigkeitsvarianten im Zeitverlauf

	2001	2004	2007	Gesamt
Ökologische Nachhaltigkeit	16	5	0	21

Ökonomische Nachhaltigkeit	27	38	14	79
Soziale Nachhaltigkeit	20	10	0	30

Die im Alterssicherungsdiskurs vorherrschende Begriffsverwendung bezieht sich eindeutig auf die wirtschaftliche Dimension des Nachhaltigkeitsbegriffes. In allen drei Untersuchungsperioden bildet die Argumentationsfigur des durch den demografischen Wandel herausgeforderten Rentensystems den Bezugspunkt der meisten Nachhaltigkeitsaussagen. In der Debatte zur Rente mit 67 stellt die ökonomische Nachhaltigkeit sogar die allein verwendete Begriffsvariante dar. Die Varianten der ökologischen und sozialen Bezugsdimension finden hingegen nur in den ersten beiden Reformdiskursen Verwendung. Besonders in der 2001er Debatte spielen beide Konzepte eine relativ bedeutende Rolle, da die rot-grüne Bundesregierung bei der Förderung der privaten Vorsorge versucht, sogenannten nachhaltigen Anlageprodukten eine Vorrangstellung einzuräumen. In §7 des zugehörigen Zertifizierungsgesetzes heißt es, die Produkthanbieter sind verpflichtet über die *„Struktur des Anlagenportfolios sowie über das Risikopotential und darüber, ob und wie ethische, soziale und ökologische Belange bei der Verwendung der eingezahlten Beiträge berücksichtigt werden“* zu informieren (Bundesgesetzblatt 2001: 1323). In diesem Zusammenhang werden von der Finanzwirtschaft Vorsorgeprodukte entworfen, die sich an ökologischen und sozialen Nachhaltigkeitsansprüchen orientieren und zum Beispiel auf die Investition in Tabak-, Alkohol- und Glücksspielwerte oder auch in die Öl- oder Rüstungsindustrie verzichten.

An dieser Stelle sei bemerkt, dass die Verwendung des Nachhaltigkeitsbegriffs in diesem Zusammenhang stets doppelt codiert wird. Da die Formulierung im Zertifizierungsgesetz sowohl ethische, als auch soziale und ökologische Standards umfasst, werden auch die Nachhaltigkeitsäußerungen mit Bezug auf dieses Gesetz oder auf nachhaltige Anlageprodukte sowohl mit der ökologischen als auch der sozialen Begriffskategorie codiert. Die absolute Zahl der codierten Textstellen (Spalte fünf in Tabelle 62) ist also etwas geringer als die Gesamtzahl an größtenteils doppelt vergebenen Subcodes. In Tabelle 62 wird ersichtlich, dass sich die SprecherInnen der rot-grünen Bundesregierung bzw. der Regierungsfraktionen insgesamt 14 Mal zur Berichtspflicht über soziale und ökologische Anlagekriterien äußern. Die Werte für beide Parteien sind in den Spalten ökologische Nachhaltigkeit und soziale Nachhaltigkeit jeweils gleich, da die Äußerungen stets auf beide Nachhaltigkeitskriterien Bezug nehmen. Für die anderen Parteien zeigt sich eine klare Tendenz zur Nutzung des ökonomischen Nachhaltigkeitsbegriffs, wobei für die PDS gar keine Nachhaltigkeitsaussagen notiert sind. Die relativen Werte in Spalte sechs von Tabelle 62 zeigen wiederum, dass keine der Parteien den Nachhaltigkeitsbegriff in größerem Maße in ihre normative Argumentationsstrategie einbezieht.

Der ökonomische Nachhaltigkeitsbegriff wird vor allem als Synonym für dauerhafte Systemstabilität verwendet. Nachhaltigkeit bedeutet in diesem Fall, das Alterssicherungssystem zukunftsfest zu machen und gegen die Herausforderungen des demografischen Wandels und der Globalisierung abzusichern. Nachhaltige Sozial- und Finanzpolitik bedeutet in diesem Sinne, das Rentensystem bzw. den Staatshaushalt so zu organisieren, dass künftige Generationen im selben Maße von den staatlichen Institutionen profitieren können wie die heutigen Generationen. In der parlamentarischen Auseinandersetzung sind es dabei vor allem die Unionsparteien, die den ökonomischen Nachhaltigkeitsbegriff gehäuft in ihrer Argumentation verwenden. Der Begriff wird dabei in erster

Linie zur Delegitimierung der Regierungsvorschläge verwendet, die als unzureichend bewertet werden und zu ständigem Nachbesserungsbedarf in der Rentenpolitik führen würden. Neben den Unionsparteien ist es außerdem besonders die Sprechergruppe der Experten, die die Variante der ökonomischen Nachhaltigkeit in ihren Argumentationen betont⁵⁹. Beispielsweise ist der Wirtschaftswissenschaftler Raffelhüschen in allen drei Untersuchungsperioden mit seinen Berechnungen zur Nachhaltigkeitslücke im Generationenvergleich medial präsent.

Tabelle 67: Nachhaltigkeitsvarianten nach Parteien

	Ökologische Nachhaltigkeit	Ökonomische Nachhaltigkeit	Soziale Nachhaltigkeit	Gesamt	Relativ
CSU	1	14	2	14	8,7%
CDU	1	16	3	20	5,0%
FDP	0	3	0	3	3,8%
GRÜ	7	0	7	7	5,6%
SPD	7	4	7	12	2,7%
PDS	0	0	0	0	0%

Die Summe aus den Spalten 2-4 entspricht nicht den Werten der fünften Spalte. Die fünfte Spalte bezieht sich auf Häufigkeit der Textstellen, die den Nachhaltigkeitsbegriff umfassen. Werden in einer Textstelle mehrere Nachhaltigkeitsvarianten identifiziert, wird diese Textstelle trotzdem mit nur einer Nachhaltigkeitsnennung in Spalte 5 gewertet. Die relativen Werte in Spalte 6 beziehen sich auf die Häufigkeiten der Nachhaltigkeitsaussagen der Akteure in Spalte 5.

Das Problem der Nachhaltigkeitsdebatte liegt darin, dass die Senkung des Rentenniveaus und die Einführung von Dämpfungsfaktoren die Legitimität des Systems gefährden. Der Begriff Nachhaltigkeit wird im alterssicherungspolitischen Diskurs fast ausschließlich in der Variante als ökonomische Nachhaltigkeit im Sinne der Systemstabilisierung verwendet. Aufgrund des demografischen Wandels ist das System unter Druck und kann nur durch erhebliche Steuerzuschüsse aufrecht erhalten werden. Die Dämpfungsfaktoren haben die Funktion, die Veränderungen der Beitragszahlerbasis zu berücksichtigen. Die Veränderungen des Altenquotienten und die abnehmende Bedeutung des Normalarbeitsverhältnisses wirken sich über die Dämpfungsfaktoren auf die Entwicklung der Rentenanpassungen aus. Nimmt die Zahl der Rentenempfänger im Verhältnis zu den Beitragszahlern zu oder wird die Zahl der Beitragszahler durch Veränderungen der Beschäftigungsstruktur geringer, so fallen Rentenerhöhungen geringer aus oder unterbleiben vollständig. Nach den Schätzungen zur Entwicklung des Altenquotienten, müssen in Zukunft immer mehr RentnerInnen von immer weniger BeitragszahlerInnen finanziert werden. Daher werden in Zukunft für die Versicherten immer mehr Beitragsjahre notwendig sein, um eine Rente über dem Grundsicherungsniveau zu erhalten. Die Legitimität des Systems gerät dadurch in Gefahr, da immer mehr Menschen trotz langjähriger Beitragszahlung mit Menschen gleichgestellt werden, die wenig oder gar keine Beiträge zum Sicherungssystem erbracht haben. Die nachhaltige finanzielle Stabilisierung der GRV führt also dazu, dass die Rechtfertigung der Versicherungspflicht schwieriger wird. Die Frage ist daher, wie nach der Absenkung des Rentenniveaus und der Einführung der allgemeinen Dämpfungsfaktoren der Rentenabstand zwischen umlagefinanzierter Pflichtrente

⁵⁹ Für die Begriffsverwendungsmuster der außerparlamentarischen Akteure siehe Tabelle A5 im Anhang.

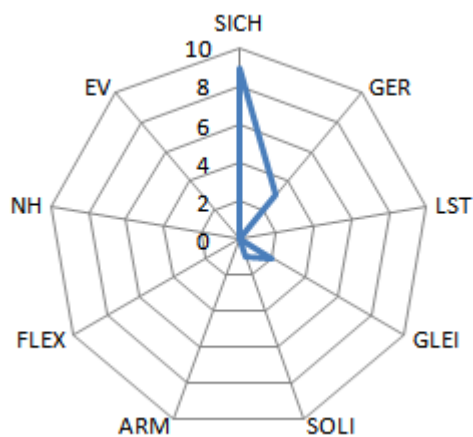
und steuerfinanzierter Grundsicherung wieder hergestellt werden kann. Der naheliegende Gedanke zur Lösung dieses Problems ist, bei den Rentenzahlungen stärker umzuverteilen. Beitragsfinanzierte Niedrigrenten, die unter dem Grundsicherungsniveau liegen müssten so aufgestockt werden, dass sie die Bedürftigkeitsgrenze deutlich überschreiten. Zur Erreichung dieses Zieles sind verschiedene Wege denkbar. Zum einen könnte die GRV nach Schweizer Vorbild zu einer Korridorrente umgewandelt werden, die sowohl Mindest- als auch Höchstgrenzen für die Rentenzahlungsbeträge vorsieht. Beitragszahlungen ab einer gewissen Höhe würden dann keine weiteren Ansprüche auf Gegenleistungen generieren, wodurch das Äquivalenzprinzip deutlich geschwächt würde. Eine Übernahme des Schweizer Vorbilds ist jedoch aus vielerlei Gründen unrealistisch. Als Hauptgrund kann der verfassungsgerichtlich festgestellte Eigentumscharakter der Beitragszahlungen genannt werden. In seinem Urteil vom 28. Februar 1980 stellt das Bundesverfassungsgericht klar, dass die Beiträge der Versicherten weiterhin als deren Eigentum zu behandeln sind und daher nicht umverteilt werden dürfen.

Eine Aufstockung von Niedrigrenten kann daher nur über Steuermittel erfolgen. Was wiederum die Frage aufwirft, warum sich auch Nicht-Versicherungsmitglieder finanziell an der legitimatorischen Stabilisierung des Systems beteiligen sollten. Zwar umfasst der Versicherungsschutz der GRV einen Großteil der Bevölkerung, gewährt aber keinen universellen Schutz für alle SteuerzahlerInnen. Würde die Steuerfinanzierung der Versicherung jedoch ausgeweitet, würden auch jene Steuerzahler in größerem Maße zur Systemstabilisierung beitragen, die selbst keine Ansprüche an das System erwirtschaften können. Das Legitimationsproblem würde also nicht gelöst, sondern nur verändert. Eine steuerfinanzierte Höhergewichtung von Niedrigrenten, z.B. nach dem Konzept der Rente nach Mindestentgeltpunkten, ließe sich nur rechtfertigen, wenn die Versichertengemeinschaft auf die gesamte Steuerzahlergemeinschaft ausgeweitet würde. Nur in einer Art Bürgerversicherung lässt es sich rechtfertigen, dass das System massiv mit Steuerzuschüssen unterstützt wird. Dazu muss erwähnt werden, dass die GRV schon heute über die verschiedenen Bundeszuschüsse gut 63 Milliarden Euro pro Jahr aus dem Bundeshaushalt erhält. Auch ohne eine Höherwertung von Niedrigrenten wäre es also aus legitimatorischen Gründen geboten, den Versichertenkreis auszuweiten. Eine solche Ausweitung würde ohne eine stärkere Umverteilung innerhalb der Gemeinschaft der BeitragszahlerInnen zwar keine finanziellen Entlastungen bringen, das Rechtfertigungspotenzial des Systems könnte aber gestärkt werden.

Die abschließende Relationsanalyse des Nachhaltigkeitsbegriffs zeigt, dass der Begriff mit nur 15 Verknüpfungen im Verhältnis zu anderen Untersuchungsbegriffen im Begriffsnetzwerk eher am Rande steht. Nur der Begriff der Flexibilität weist ähnlich wenig gemeinsame Nennungen auf wie der Nachhaltigkeitsbegriff. Auffällig ist auch die klare Dominanz der Relation zum Sicherheitsbegriff, während für fünf der neun Untersuchungsbegriffe gar keine Verknüpfungen gefunden werden können. Die relativ starke Verknüpfung zum Sicherheitsbegriff ergibt sich aus den Formulierungen „das Rentensystem muss nachhaltig gesichert werden“ bzw. „es braucht eine nachhaltige Sicherung der Altersvorsorge“. Die drei Verknüpfungen zum Gerechtigkeitsbegriff beziehen sich jeweils auf die Variante der Generationengerechtigkeit, die durch eine nachhaltige Konsolidierung der Rentenfinanzen sicher gestellt werden soll. Die geringe Zahl an Verknüpfungen und der geringe Anteil des Begriffes an den normativen Argumentationsstrategien der Akteure zeigen, dass der

Nachhaltigkeitsbegriff sich nur bedingt als normativer Grundbegriff der Alterssicherung etablieren kann. Zwar findet der Begriff immer wieder sporadisch Verwendung und hat es über den sogenannten Nachhaltigkeitsfaktor bis in die Rentenformel geschafft, allerdings zeigt sich nach 2004 wieder ein deutlicher Rückgang der Begriffsnutzung. Zur Beantwortung der Frage, ob der Nachhaltigkeitsbegriff sich dauerhaft zu den normativen Grundlagen der Alterssicherung zählen lässt, wäre eine weitere Untersuchung der Begriffsverwendung im Alterssicherungsdiskurs notwendig. Vorläufig kann der Begriff als ergänzender Wertbegriff verstanden werden, der zwar fest im Alterssicherungsdiskurs verankert ist, aber seltener normativ und stattdessen häufiger in technischem Zusammenhang verwendet wird.

Abbildung 15: Relationen des Nachhaltigkeitsbegriffs



Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 68: Relationen des Nachhaltigkeitsbegriffs

Relation	Nachhaltigkeit
Sicherheit (SICH)	9
Gerechtigkeit (GER)	3
Leistung (LST)	0
Gleichheit (GLEI)	2
Solidarität (SOLI)	1
Armut (ARM)	0
Flexibilität (FLEX)	0
Nachhaltigkeit (NH)	-
Eigenverantwortung (EV)	0
Gesamt	15

6.2.3.3 Flexibilität

Der Begriff der Flexibilität ist der dritte der neuen Wertbegriffe im Alterssicherungsdiskurs. Etymologisch geht der Begriff auf den lateinischen Begriff *flectere* – beugen, biegen, wenden, lenken – zurück und findet seit dem 17. Jahrhundert im deutschen Sprachgebrauch Verwendung (DWDS 2015). In den rentenpolitischen Diskurs hält der Begriff Anfang der 1970er Jahre Einzug. So formuliert Schmähl bereits 1971: „Die „flexible Altersgrenze“ steht gegenwärtig in der sozialpolitischen Diskussion in der Bundesrepublik im Brennpunkt des Interesses“ (Schmähl 1972: 75). Der Fokus der Debatte liegt dabei auf der kostenneutralen Ausgestaltung flexibler Altersgrenzen und den arbeitsmarktpolitischen Wirkungen von früheren Renteneintrittsmöglichkeiten (vgl. OECD 1971). Durch das RRG 1972 schafft die sozial-liberale Bundesregierung unter Willy Brandt die Möglichkeit des flexiblen Rentenübergangs. Mit der Einführung der „Altersrente für langjährig Versicherte“ wird die Möglichkeit geschaffen, bereits mit 63 Jahren in Rente zu gehen, wenn 35 Versicherungsjahre erreicht worden sind.

Auf der abstrakten Ebene kann Flexibilität als Anpassungsfähigkeit von Systemen, Organisationen oder Individuen an Veränderungsdruck verstanden werden. Flexibilität steht dabei für die kurzfristige Anpassung an „ad-hoc Krisen“ (Burmam et al. 2005), während sich der zuvor besprochene Begriff der Nachhaltigkeit eher auf die langfristige Anpassungs- und Überlebensfähigkeit von Sys-

temen bezieht. Flexibilität beschreibt die Fähigkeit, auf veränderte Rahmenbedingungen durch Neuausrichtung von Ressourcen, Strukturen und/oder Strategien so zu reagieren, dass dabei die eigene ursprüngliche Identität gewahrt bleibt (Rehfeld 2005: 160). Flexibilität ist dabei der Gegenbegriff zur Standardisierung von Verfahren und kann unter Umständen in Konflikt mit dem Gleichheitsgebot stehen. Im beschriebenen Fall der abschlagsfreien Rente nach 35 Beitragsjahren führt die Flexibilisierung des Rentenübergangs dazu, dass die Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen aufgebrochen wird. Besteht die Möglichkeit, nach einer gewissen Versicherungszeit abschlagsfrei in Rente zu gehen, führt das dazu, dass Personen mit gleichviel Beitragszahlungen unterschiedlich behandelt werden, je nachdem in welcher Zeit diese Beiträge geleistet wurden. Um dieses Problem zu umgehen, wurden vom Gesetzgeber 1989 mit dem Rentenreformgesetz 1992 erstmals Rentenabschläge eingeführt, die versicherungsmathematisch korrekt den früheren Rentenzugang mit der erwarteten fernerer Lebenserwartung verrechnen. Ziel der Abschläge ist, *„dass die mit einem vorgezogenen Rentenbeginn einhergehende Verlängerung der Rentenbezugszeiten nicht zu einer finanziellen Mehrbelastung der Rentenversicherung führt“* (Bäcker et al. 2009: 70) und dass das Äquivalenzverhältnis zwischen Beiträgen und Gegenleistungen wieder gestärkt wird.

In der jüngeren sozialpolitischen Debatte erhält der Begriff vor allem durch die Debatte um den aktivierenden Sozialstaat neuen Auftrieb. Besonders im Feld der Arbeitsmarktpolitik ist der Begriff Bestandteil eines neuen Leitbildes selbstverantwortlicher Individuen. Sozialpolitik soll nach dem Konzept des aktivierenden Sozialstaats nicht mehr nachsorgend die sozialen Härten des Wirtschaftsmodells ausgleichen, sondern (pro)aktiv die Bedürftigkeit von Erwerbspersonen verhindern. Durch die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes soll die Nachfrage nach Arbeitskraft gesteigert werden und gleichzeitig soll das Arbeitskräfteangebot durch aktivierende Maßnahmen ausgereizt werden. Flexibilität bezieht sich hierbei einerseits auf die Deregulierung des Arbeitsmarktes und andererseits auf die Anforderungen, die die Solidargemeinschaft an Menschen im Leistungsbezug stellen kann. Auf der individuellen Ebene wird von den Leistungsbeziehern erwartet, flexibel jedes verfügbare Arbeitsangebot anzunehmen, auch wenn es nicht dem Qualifikationsniveau der Arbeitssuchenden entspricht. Auf der systemischen Ebene wird zusätzlich das Arbeitsrecht liberalisiert, das heißt, es werden unter anderem die Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung abgebaut und die Befristungsmöglichkeiten von Arbeitsverträgen ausgebaut.

Im rentenpolitischen Diskurs des Untersuchungszeitraums lassen sich drei Bezugsobjekte des Flexibilitätsbegriffes identifizieren. Zum einen bezieht sich der Begriff wie schon in den 1970er Jahren auf die Gestaltung des Übergangs zwischen Erwerbsleben und Ruhestand, zum anderen auf das arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Umfeld des Rentensystems sowie drittens auf die Ausgestaltung kapitalgedeckter Vorsorgeprodukte. Der Bezug zum Rentenübergang steigert sich im Zeitverlauf und wird naturgemäß in der Debatte um die Rente mit 67 am häufigsten verwendet. Der arbeitsmarktpolitische Bezug entwickelt sich in einer Kurvenbewegung und ist zur Mitte des Untersuchungszeitraumes weniger bedeutsam. Während der Begriff in der 2001er Debatte in Zusammenhang mit dem erstarkenden Aktivierungsparadigma relativ häufig auch im rentenpolitischen Diskurs Erwähnung findet, so ist seine Bedeutung in den 2004er Debatten weniger stark ausgeprägt. Die Anpassungsfähigkeit des Sozialsystems wird zu diesem Zeitpunkt eher unter dem

Begriff der Nachhaltigkeit verhandelt. In der dritten Untersuchungsperiode wird der arbeitsmarktpolitische Bezug des Begriffes dann wieder stärker, da die Initiative 50plus der Bundesregierung dezidiert die Arbeitsmarktsituation älterer ArbeitnehmerInnen verbessern soll. Die Bundesregierung stärkt mit der Initiative 50plus die externe-numerische Flexibilität von Unternehmen, indem die Befristungsmöglichkeiten von älteren Beschäftigten an europarechtliche Vorgaben angepasst werden. Seither ist es möglich, ArbeitnehmerInnen, die älter als 52 Jahre sind, auch ohne Sachgrund befristet zu beschäftigen, wenn sie zuvor mindestens vier Monate Lohnersatzleistungen erhalten haben. Auch die intern-funktionale Flexibilität von Unternehmen wird von dem Maßnahmenpaket der Initiative 50plus erfasst. Die Große Koalition plant dabei, die Weiterqualifizierung von älteren Beschäftigten durch die Vergabe von Bildungsgutscheinen stärker zu fördern. Ziel dieser Maßnahme ist, die Qualifikation älterer Beschäftigter an den qualitativen Wandel von Produktions- und Verwaltungsprozessen anzupassen und die Beschäftigungsfähigkeit von ArbeitnehmerInnen dadurch aufrecht zu erhalten.

Die Verwendung der Begriffsvariante der Anlage- bzw. Anlegerflexibilität beschreibt die Ausgestaltung von Finanzmarktprodukten und bleibt über den Untersuchungszeitraum relativ konstant. Durch die Einführung der staatlichen Förderung von privater Altersvorsorge, wird die Frage der Wahl der richtigen Anlageprodukte für immer mehr Menschen bedeutsam. Im alterssicherungs politischen Subdiskurs zur privaten Vorsorge stellt der Flexibilitätsbegriff daher ein wichtiges Marketinginstrument der Finanzdienstleistungsbranche dar. Die Flexibilität von Vorsorgeprodukten wird dabei von den sogenannten Riesterkriterien eingeschränkt, so dass die Vertreter der Branche immer wieder die weitere Flexibilisierung der Anforderungskriterien einfordern. In der parlamentarischen Auseinandersetzung spielt die Variante der Anlageflexibilität hingegen eine untergeordnete Rolle. Lediglich die Grünen fordern am Rande der Debatte um das Nachhaltigkeitsgesetz mehrmals die Vereinfachung der Riester-Zertifizierungskriterien. Die Verwendungshäufigkeit des Begriffs der Anlageflexibilität ist im Parlamentstextkorpus im Vergleich zum Zeitungstextkorpus relativ gering, da die Reform der Zertifizierungskriterien an anderer Stelle verhandelt wird. In den Debatten zum RV-NHG wird dieses Thema nur randständig behandelt, da die eigentliche Diskussion der Zertifizierungskriterien in den Debatten zum Alterseinkünftegesetz stattfindet, deren Schwerpunkt nach der Verabschiedung des RV-NHG liegt.

Tabelle 69: Flexibilitätsvarianten im Zeitverlauf

	2001	2004	2007	Gesamt
Flexibilität beim Altersübergang	3	6	50	59
Flexibilität des Arbeitsmarkts	13	6	17	36
Flexibilität von Finanzprodukten	15	12	14	41

Die Auswertung der Flexibilitätsäußerungen nach parteipolitischen Akteuren zeigt, dass die Parteien sich in ihrer Argumentation vor allem auf die Flexibilität beim Übergang in die Rente konzentrieren. Der Bezug zur Arbeitsmarktflexibilität wird nur von den beiden großen Volksparteien in ihrer Argumentation zur Initiative 50plus hergestellt. Die kleineren Oppositionsparteien hingegen konzentrieren sich in ihrer Kritik an der Initiative nicht auf das abstrakte Flexibilitätskonzept, sondern kritisieren die Maßnahmen als qualitativ und quantitativ unzureichend, da es sich weder

um neue Instrumente handele, noch genügend Finanzmittel zur Verfügung gestellt würden (vgl. Kapitel 4.3.5).

Bei der Frage des Altersübergangs vertreten alle Parteien die Position, dass eine weitere Flexibilisierung der Rentenübergangsregeln wünschenswert sei. Zu den abschließenden Beratungen des RV-AGAG legt die FDP ein Konzept für die Flexibilisierung des Rentenübergangs vor, nach dem Versicherte ab 60 Jahren in Ruhestand gehen können, wenn sie genügend Rentenansprüche gesammelt haben, um einen Grundsicherungsbedarf auszuschließen. Dieser Vorschlag wird von den anderen Parteien zwar abgelehnt, allerdings geben alle Parteien in den Debatten gleichfalls zu erkennen, dass sie einer Flexibilisierung des Rentenübergangs prinzipiell positiv gegenüber stehen. Die relativen Nutzungswerte in Spalte sechs von Tabelle 64 zeigen, dass der Flexibilitätsbegriff vor allem im normativen Repertoire der FDP eine bedeutsame Stellung einnimmt. Während bei der FDP fast jede fünfte normative Äußerung einen Flexibilitätsbezug aufweist, steht der Begriff in den Argumentationen der anderen Parteien eher am Rande. Die dritte Flexibilitätsvariante, die Anlageflexibilität, ist in den Begriffsverwendungsmustern der Parteien deutlich unterrepräsentiert, was unter anderem dadurch erklärt werden kann, dass die Flexibilisierung der Anlagekriterien geförderter Vorsorgeprodukte an anderer Stelle stärker thematisiert wird.

Tabelle 70: Flexibilitätsvarianten nach Parteien

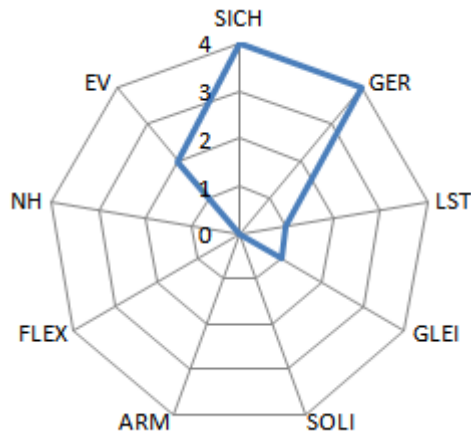
	Altersübergang	Arbeitsmarkt	Finanzmarkt	Gesamt	Relativ
CSU	0	0	1	1	0,6%
CDU	8	5	0	13	3,3%
FDP	15	0	0	15	18,8%
GRÜ	2	0	3	5	4,0%
SPD	14	11	0	25	5,7%
PDS	2	0	0	2	3,8%

Die Relationsanalyse zeigt, dass der Flexibilitätsbegriff am äußeren Rand des Begriffnetzwerks zu finden ist. Mit nur zwölf gemeinsamen Nennungen weist der Begriff die wenigsten Verknüpfungen von allen Untersuchungsbegriffen auf. Der stärkste gemeinsame Bezug besteht dabei zu den Begriffen Sicherheit und Gerechtigkeit. Drei der vier Gerechtigkeitsverknüpfungen bestehen zum Konzept der Bedarfsgerechtigkeit. Die Beschäftigungssituation älterer ArbeitnehmerInnen solle durch flexible und altersgerechte Arbeitszeitregelungen verbessert werden; Finanzprodukte sollten bedarfsgerecht und flexibel gestaltet werden. Flexible Altersübergangsoptionen sollten darüber hinaus einen materiell gesicherten Wechsel in den Ruhestand ermöglichen.

Durch die geringe Gesamthäufigkeit des Flexibilitätsbegriffs und seine abseitige Stellung im Begriffnetzwerk erscheint es fragwürdig, ob der Flexibilitätsbegriff zu den Grundbegriffen der Alterssicherung gezählt werden kann. Die enorme Steigerung der Verwendungshäufigkeiten in der dritten Untersuchungsperiode und die Bedeutung des Begriffes in der seit 2014 geführten Diskussion um die sogenannte Flexi-Rente sprechen wiederum dafür, den Begriff zumindest als Kandidat für die normativen Grundlagen der Alterssicherung zu zählen, der in Zukunft aller Voraussicht nach eine größere diskursive Rolle spielen wird. Die weitere Beobachtung der Begriffsverwendungsmuster alterssicherungspolitischer Akteure wird zeigen, ob der Begriff lediglich ein kurzes

Zwischenhoch an Aufmerksamkeit erreicht, oder ob er sich dauerhaft im normativen Vokabular des Alterssicherungsdiskurses etablieren kann.

Abbildung 16: Relationen des Flexibilitätsbegriffs



Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 71: Relationen des Flexibilitätsbegriffs

Relation	Flexibilität
Sicherheit (SICH)	4
Gerechtigkeit (GER)	4
Leistung (LST)	1
Gleichheit (GLEI)	1
Solidarität (SOLI)	0
Armut (ARM)	0
Flexibilität (FLEX)	-
Nachhaltigkeit (NH)	0
Eigenverantwortung (EV)	2
Gesamt	12

6.2.4 Armut als Anti-Wert

Der Armutsbegriff unterscheidet sich von den anderen hier untersuchten Wertbegriffen darin, dass er keinen normativen Appell in sich trägt, wie es für die anderen Begriffe charakteristisch ist. Armut ist kein erstrebenswertes Ziel, sondern ein Zustand, den es zu vermeiden gilt. Die normative Variante des Begriffes ist daher die Armutsvermeidung, also der Anspruch, die Benachteiligten der marktwirtschaftlichen Verteilung durch ausgleichende Maßnahmen zu kompensieren. Dem marktwirtschaftlichen System ist daher in entwickelten Gesellschaften ein Steuer- und Sozialsystem beigeordnet, das die Funktion übernimmt, die marktliche Primärverteilung in eine politisch organisierte Sekundärverteilung umzuwandeln. Welche Verteilungswirkungen das Sozialsystem erreichen kann, ist von den politisch ausgehandelten Zielsetzungen des Systems abhängig. In der Geschichte der deutschen Alterssicherungspolitik wandelt sich dieses Ziel im Laufe der Zeit mehrmals. Als das System 1889 mit dem „Gesetz, betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung“ begründet wird, dominiert eindeutig das Ziel, (Einkommens-)Armut zu verhindern bzw. zu lindern. Die Höhe der Rentenzahlungen war so gering, dass sie nur den Charakter eines Zuschusses zum Lebensunterhalt erreichen konnte und das Renteneintrittsalter lag mit 70 Jahren so hoch, dass die Versicherung in erster Linie als Schutz gegen Erwerbsunfähigkeit dienen konnte (Schmähl 2012c: 305). In der jungen Bundesrepublik verändert sich die Zielrichtung der Rentenversicherung in dem Sinne, dass die Rentenleistungen seit der Rentenreform von 1957 dynamisch an die Lohnentwicklung der Erwerbsbevölkerung angepasst werden und die Rentenzahlungen seitdem als Lohnersatz fungieren. Das im Nachkriegsdeutschland flächendeckend verbreitete Problem der Altersarmut kann durch diese Reform überwunden werden, so dass die Armutsquoten von über 65 Jährigen bis heute deutlich unter den von anderen Altersgruppen liegen. Mit den Reformen der 2000er Jahre ändert sich wiederum die Zielsetzung der Alterssicherungspolitik. Mit dem Paradigmenwechsel hin zu einem beitrags- statt leistungsdefinierten gesetzlichen Rentensystem ver-

liert die Rente ihren Charakter als Lohnersatz. Durch die Absenkung des Rentenniveaus und die Abkoppelung der Renten- von der Lohnentwicklung wird das System in Zukunft für viele Versicherte wieder auf die Funktion einer Basisversorgung reduziert. Die Gefahr der Altersarmut wird daher zunehmend wieder zu einem Problem werden (siehe dazu Vogel/Motel-Klingbiel 2013, Butterwegge et al. 2012).

Die grundlegende Frage jeder Armutsdebatte ist, was als Armut definiert werden kann. Bezieht sich der Armutsbegriff lediglich auf die materielle Verteilungsdimension oder ist Armut vielmehr ein sozio-psychologisches Phänomen, nach dem sich Menschen auch selbst als arm definieren müssen, um als arm gelten zu können (Hillmann 1994). Da sich letztere Armutskonzeptionen an kaum messbaren subjektiven Wahrnehmungen orientieren, konzentriert sich der rentenpolitische Armutsdiskurs in der Regel auf das ressourcenorientierte Konzept der Einkommensarmut. Aber auch das scheinbar objektive Konzept der Einkommensarmut unterliegt einer Reihe normativer Entscheidungen. Als grundlegendste Entscheidung bei der Armutsdefinition gilt die Frage nach der Bezugsgröße der Einkommensbewertung. Nach dem Konzept der absoluten Einkommensarmut sind Menschen dann als arm zu definieren, wenn ihr Einkommen nicht ausreicht, ihr physisches Überleben sicherzustellen. In entwickelten Sozialstaaten ist diese Form der Armut jedoch die absolute Ausnahme, so dass in sozialstaatlichen Zusammenhängen in der Regel das Konzept der relativen Einkommensarmut Anwendung findet. Nach diesem Konzept sind Menschen dann als arm zu definieren, wenn ihr Einkommen im Verhältnis zu den Einkommen anderer Menschen eine gewissen Schwelle unterschreitet. In der Armutsforschung hat sich der Median des Nettoäquivalenzeinkommens einer Volkswirtschaft als Bezugsgröße weitestgehend durchgesetzt, wodurch der Armutsbegriff in erster Linie als Ungleichheitsmaß zu verstehen ist. In der Literatur werden verschiedene Grenzwerte zur Armutsbestimmung verwendet, aber in der Regel orientiert sich die Armutsforschung in Deutschland am Konzept der Europäischen Union, die bei weniger als 60% des Median-Nettoäquivalenzeinkommens von Armutsgefährdung und bei weniger als 40% von Armut spricht oder am Konzept der OECD, welches die Armutsgrenze bei 50% des Median-Nettoäquivalenzeinkommens zieht. Diese Grenzziehungen sind nicht unumstritten und sorgen innerhalb des wissenschaftlichen Diskurses für erhebliche Kontroversen. Im öffentlichen Diskurs hingegen verwischen die Grenzen zwischen den Konzepten sehr häufig und so wird besonders die Unterscheidung zwischen Armut und Armutsgefährdung in öffentlichen Debatten zumeist übergangen. Der Begriff Armutsgefährdung trägt dem Phänomen Rechnung, dass ein geringes Einkommen nicht zwangsläufig mit geringen materiellen Möglichkeiten einhergehen muss. Wer beispielsweise über selbstgenutztes Wohneigentum verfügt, benötigt weit weniger Einkommen als derjenige, der von seinem Einkommen auch seine Wohnkosten bestreiten muss. Die etablierten Armutskonzepte sind daher immer nur in der Lage, gewisse Tendenzen der Lebenslagen von Menschen anzuzeigen⁶⁰.

⁶⁰ Ein weiterer Ansatz der Armutsforschung versucht den Armutsbegriff stärker auch mit nicht-materiellen Faktoren zu verbinden. Solche Lebenslagenansätze messen neben den materiellen Ressourcen auch die Teilhabe bzw. die Zugangschancen von Menschen zu gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Angeboten. Die Schwierigkeit eines solchen Vorgehens liegt wiederum in der Operationalisierung der Bezugspunkte. Welche kulturellen Angebote sind so bedeutend, dass Nichtteilnahme als armutsrelevante Deprivation zu werten ist? (Bäcker et al. 2010a: 358f.).

Nach Schmitz (2012) sind bei der Untersuchung der armutsvermeidenden Wirkung eines Rentensystems drei Faktoren zu beachten: Zum einen muss wie beschrieben die Bezugsgröße des Vergleichs festgelegt werden (1), zum anderen ist die Höhe des Rentenniveaus zu berücksichtigen (2) und drittens ist zu beachten, dass sämtliche Einkommenszuflüsse berücksichtigt werden und ggf. als gewichtete Pro-Kopf-Größen in die Berechnung einfließen (3). Es muss also zunächst geklärt werden, ob als Bezugsgröße der EU-, der OECD- oder ein anderer Schwellenwert verwendet wird. Anschließend muss die Höhe des Rentenniveaus berücksichtigt werden, da sie einen entscheidenden Einfluss auf die Armutsgefährdung von RentnerInnen ausübt. Ist das Rentenniveau zu niedrig bemessen, so kann auch der lebenslange Beitrag zum System nicht vor einer Armutsgefährdung im Alter schützen. Die individuelle Einkommensposition muss anschließend jedoch noch über den Haushaltskontext relativiert werden, da auch Personen mit sehr geringen Rentenzahlungen nicht von Armut bedroht sind, wenn sie mit einem Partner oder einer Partnerin zusammen leben, die ausreichend hohe Rentenzahlungen erhalten. Um diesem Fakt Rechnung zu tragen, wird als Bezugsgröße in der Regel das bedarfsgewichtete Pro-Kopf-Haushaltseinkommen gewählt, das den Einkommensvergleich zwischen Haushalten unterschiedlicher Zusammensetzung ermöglichen soll (Bäcker et al. 2010: 360). Der Nachteil solcher aggregierten Berechnungen ist, dass geschlechtsspezifische Ungleichheiten und Abhängigkeiten auf diese Weise nicht angezeigt werden können (Schmitz 2012: 96).

Der Armutsbegriff des alterssicherungspolitischen Diskurses ist also in der Regel ein ressourcenorientierter Begriff, der sich in der theoretischen Debatte durch die Definition verschiedener Bezugsgrößen unterscheidet. Im Vergleich zu den anderen in dieser Studie untersuchten Wertbegriffen wird er im Textkorpus sehr einheitlich verwendet und kann entlang einer einzigen Achse unterschieden werden. Die Verwendung des Begriffes unterscheidet sich lediglich in den von den Sprecherakteuren benannten Betroffenengruppen. Aus den Äußerungen der Akteure lassen sich dabei drei Codekategorien ableiten: eine allgemeine Verwendung, die die Gruppe der Betroffenen nicht direkt benennt und z.B. allgemein von „den Armen“ spricht, eine Variante, die sich auf die Armut im Alter bezieht sowie eine Variante, die auf die Armut von Kindern und Familien verweist. Die Variante der Altersarmut ist dabei erwartungsgemäß die am häufigsten verwendete Kategorie und umfasst gut 80 Prozent aller Armutsnennungen im Textkorpus. Im Zeitverlauf verliert der Begriff quantitativ an Bedeutung, so dass fast zwei Drittel der Begriffsnennungen auf den ersten Untersuchungszeitraum 2000-2001 entfallen.

Tabelle 72: Armutsvarianten im Zeitverlauf

	2001	2004	2007	Gesamt
Altersarmut	105	28	28	161
Familienarmut	8	9	0	17
Armut allgemein	8	7	4	19
Gesamt	121	44	32	197

In den Debatten des ersten Untersuchungszeitraums findet der Armutsbegriff die stärkste Verwendung. Häufigste thematische Bezugspunkte stellen dabei die Diskussion um die Einführung der Grundsicherung und die Diskussion um die Absenkung des Rentenniveaus dar. Die rot-grüne

Bundesregierung plant mit dem Gesetz zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung eine eigenständige Grundsicherungssäule ins Alterssicherungssystem einzuführen. Wiederholt verweisen die SprecherInnen der Regierungsfraktionen darauf, dass mit dem vereinfachten Bezug von Grundsicherungsleistungen das Phänomen der verdeckten Altersarmut bekämpft werden soll. Es sei anzunehmen, dass viele bedürftige Ältere ihre Ansprüche auf Sozialhilfe nicht geltend machten, da sie Sorge vor einem Unterhaltsrückgriff auf ihre Kinder hätten. Mit dem neuen Grundsicherungsgesetz wird daher die Unterhaltspflicht von Kindern gegenüber ihren Eltern gelockert, so dass nur noch Menschen mit einem Jahreseinkommen von über 100.000 Euro gegenüber ihren bedürftigen Eltern unterhaltsverpflichtet sind.

Der zweite zentrale thematische Bezug des Armutsbegriffes ist der Diskurs um das Rentenniveau. Mit dem AVmG 2001 plant die rot-grüne Koalition das Rentenniveau auf 67 Prozent abzusenken, um den Rentenbeitragssatz zu stabilisieren und bis 2020 unter 20 Prozent zu halten. Die entstehende Rentenlücke soll durch die staatliche Förderung privater Altersvorsorgeprodukte ausgeglichen werden, so dass nach Annahme der Bundesregierung in Zukunft ein Gesamrentenniveau von über 70 Prozent erreicht werden könnte. Die Opposition kritisiert diese Prognose als viel zu optimistisch, da die Ausgestaltung der Förderung kaum zu stärkerer privater Vorsorge motivieren könne und auch nicht alle Menschen finanziell zu privater Vorsorge in der Lage seien. Sowohl die Union als auch die PDS warnen im Zusammenhang mit der Niveauabsenkung vor einer Rückkehr der Altersarmut. Außerdem werde die Legitimität des Rentensystems gefährdet, wenn durch die Niveausenkung auch langjährige Beitragszahlungen nicht mehr vor Altersarmut schützen könnten.

Auch in den folgenden Untersuchungsperioden findet der Armutsbegriff vor allem im Niveaudiskurs Verwendung. In den Debatten zum RV-NHG warnen sowohl die Opposition als auch die Gewerkschaften und die Rentenversicherungsträger, dass die von der rot-grünen Koalition geplante Abschaffung des Mindestrentenniveaus die Gefahr von Altersarmut ansteigen ließe. Ein nach unten offenes Rentenniveau könne den Menschen im Alter keine Sicherheit geben. Die Bundesregierung reagiert im Gesetzgebungsverlauf und definiert ein neues Rentenniveau von 43 Prozent vor Steuern als Mindestsicherungsziel für 2030. Wiederum kritisiert die Opposition diese Zielsetzung als irreführend optimistisch und warnt vor einer Zunahme der Altersarmut in Zukunft. In den Debatten zum RV-AGAG 2006 und 2007 kommt der Bezug zum Altersgrenzendiskurs hinzu. Nach der Absenkung des Rentenniveaus bedeute die Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre für viele Menschen eine weitere Rentenkürzung, die zu einer Verschärfung der Altersarmutsproblematik führe. Besonders für Beschäftigte in besonders belastenden Berufen vergrößere sich durch die Anhebung nur die Lücke zwischen Erwerbsaustritt und Renteneintritt. Wenn es nicht gelänge, genügend Arbeitsplätze für Menschen im rentennahen Alter zu schaffen, sei die Anhebung des Rentenalters *„schlichtweg ein aktiver Beitrag der Politik zur Verarmung vieler Bürger“* (FAZ 12.03.07).

Nach parteipolitischen Sprechern aufgegliedert wird deutlich, dass der Armutsbegriff vor allem für die Sozialdemokraten, die Grünen und die PDS von größerer Bedeutung ist. Besonders bei der PDS steht der Begriff im Zentrum der normativen Argumentationsstrategie und erreicht hinter dem Gerechtigkeitsbegriff die meisten Nennungen. In allen drei Untersuchungsperioden warnt die PDS

vor einer Ausweitung der Altersarmut, wenn das Rentenniveau abgesenkt wird. Auch bei SPD und Grünen handelt es sich bei fast jedem zehnten normativen Argument um ein Armutsargument. Beide Parteien argumentieren dabei allerdings in die entgegengesetzte Richtung. Als Regierungsparteien gehen Grüne und Sozialdemokraten davon aus, dass durch ihr Handeln die verschämte Altersarmut abgebaut werden könne und mit dem festgelegten Mindestrentenniveau Altersarmut vermieden werde. Als Oppositionspartei hingegen warnen die Grünen davor, dass die Anhebung der Altersgrenzen zu Altersarmut in erheblichem Ausmaß führen könne, wenn es nicht gelänge die Erwerbsbeteiligung Älterer in großem Umfang zu erhöhen. Auf Seiten der SPD sind es wiederum die parteiinternen Kritiker der Reformpolitik, die vor einer Rückkehr der Altersarmut aufgrund des abgesenkten Rentenniveaus und der für viele Menschen wahrscheinlichen Lücke zwischen Erwerbsleben und Renteneintritt warnen.

Für die Argumentation der Union ist der Begriff hingegen relativ gesehen von geringerer Bedeutung. Zwar entfallen insgesamt 34 Armutsargumente auf die SprecherInnen von CDU und CSU, aber die relativen Häufigkeiten in Spalte sechs von Tabelle 65 zeigen, dass nur ungefähr jedes zwanzigste normative Argument den Armutsbegriff thematisiert. In der Opposition warnen die SprecherInnen von CDU und CSU davor, dass die rot-grüne Rentenpolitik zu mehr Armut im Alter führen werde. Als Regierungspartei hingegen verzichtet die Union fast komplett auf den Armutsbegriff. Ähnliches gilt für die FDP, die als durchgängige Oppositionspartei den Armutsbegriff nur ein einziges Mal verwendet. Nach Meinung der Liberalen muss das Alterssicherungssystem *„gründlich und zügig weiterentwickelt werden, damit [es] auch im Jahr 2030 trägt und damit eine flächendeckende Altersarmut verhindert werden kann“* (Kolb, BT 12.12.03: 7289).

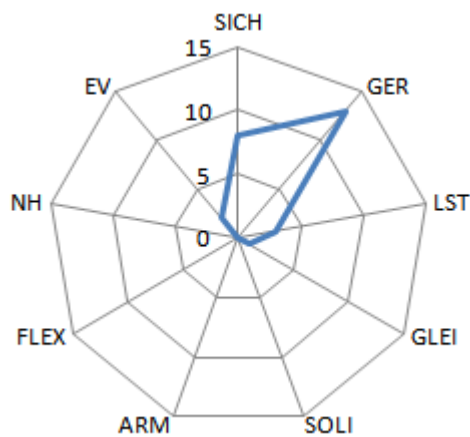
Tabelle 73: Armutsvarianten nach Parteien

	Altersarmut	Familienarmut	Armut Allgemein	Gesamt	Relativ
CSU	7	1	1	9	5,6%
CDU	23	1	1	25	6,3%
FDP	1	0	0	1	1,3%
GRÜ	12	1	1	14	9,6%
SPD	41	1	4	46	10,5%
PDS	6	0	3	9	17,3%

Die Relationsanalyse des Armutsbegriffes zeigt, dass der Begriff eine relativ abseitige Stellung im Begriffsnetzwerk einnimmt. Zwar kommt er mit 197 Gesamtnennungen auf deutlich mehr Nennungen als die neuen Wertbegriffe der Verantwortung, Nachhaltigkeit und Flexibilität, aber mit nur 27 gemeinsamen Nennungen weist er verhältnismäßig wenige Verbindungen zu den anderen Wertbegriffen auf. Der stärkste Bezug besteht für den Armutsbegriff zum Gerechtigkeits- und zum Sicherheitsbegriff, wohingegen zu den anderen Untersuchungsbegriffen kaum oder gar keine Bezüge hergestellt werden. In allen Fällen ist der Armutsbegriff negativ mit den anderen Begriffen verknüpft und als Gegensatz formuliert. Altersarmut sei ein Gerechtigkeitsproblem, gegen das die Menschen abgesichert werden müssten. Generationengerechtigkeit bedeute die langfristige Absicherung der Altersversorgung und die Vermeidung von Altersarmut. Gerade Menschen, die Kinder erzogen haben, dürften nicht in die Altersarmut abrutschen, da sie besondere Leistungen für das

System erbracht hätten. Kindererziehungszeiten müssten daher rentenrechtlich aufgewertet werden, um besonders Frauen besser vor Altersarmut zu schützen. Kinderreichtum dürfe nicht zu Rentenarmut führen (Riester, BT 26.01.01: 14429). Die Vermeidung von Altersarmut liege dabei zum einen beim Gemeinwesen und der Rentenversicherung, zum anderen aber auch bei den BürgerInnen selbst, die in Zukunft verstärkt private Vorsorgeanstrengungen erbringen müssten, wenn sie im Alter Armut vermeiden wollten.

Abbildung 17: Relationen des Armutsbegriffs



Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 74: Relationen des Armutsbegriffs

Relation	Armut
Sicherheit (SICH)	8
Gerechtigkeit (GER)	13
Leistung (LST)	3
Gleichheit (GLEI)	1
Solidarität (SOLI)	0
Armut (ARM)	-
Flexibilität (FLEX)	0
Nachhaltigkeit (NH)	0
Eigenverantwortung (EV)	2
Gesamt	27

Kapitel 7: Zusammenfassung und Ausblick

Diese Studie hatte das Ziel, die Hauptargumente der politischen Parteien während des Transformationsdiskurses der 2000er Jahre nachzuzeichnen und daraus die normativen Grundbegriffe der Alterssicherung in Deutschland abzuleiten. Die Ergebnisse der Arbeit sollen zu einem besseren Verständnis des Alterssicherungssystems beitragen und dabei helfen, den Legitimationsbedarf des Systems zu klären. Theoretische Grundidee des Vorgehens ist, dass die langfristige Stabilität von Institutionen und Systemen dann am höchsten ist, wenn vier Legitimationsansprüche erfüllt werden können. Wie in Kapitel 2 skizziert wurde, basiert die Legitimität von politischen Institutionen und Systemen auf den Faktoren Legalität, Akzeptanz, normativer Konsens und Effektivität. Mindestens drei dieser Faktoren sind seit dem Ende des Rentenkonsenses Mitte der 1990er Jahre in der deutschen Alterssicherungspolitik nicht mehr unumstritten. Während die Akzeptanz des Systems, also die Zustimmungswerte zum Systemdesign, vielfach in anderen Studien untersucht wurde, sollen die Ergebnisse dieser Arbeit einen Beitrag zur Untersuchung der normativen Dimension, also der Zustimmung zu den Wertgrundlagen des Systems liefern. Es wird allerdings nicht die Qualität des normativen Konsenses der Systembetroffenen selbst untersucht, sondern zunächst geklärt, welche Werte als normative Grundlagen des Systems verstanden werden können. In einer weiteren Studie müsste dann überprüft werden, ob die ermittelten normativen Grundlagen mit den Einstellungen der Versicherten, in Bezug auf die Zielsetzung des Systems, übereinstimmen.

Es wird angenommen, dass die normativen Grundlagen sich am besten über ein diskursanalytisches Vorgehen bestimmen lassen. Institutionen befinden sich in einem steten Wandlungsprozess, d.h. auch die ihnen zugrunde liegenden Werte werden andauernd (neu) formuliert. Die institutionellen Reformen der 2000er Jahre lassen vermuten, dass sich während der Debatten um die Einführung der Riester-Rente, des Nachhaltigkeitsfaktors und der Rente mit 67 auch die Wertgrundlagen des Systems verschoben haben und neue Wertbegriffe zum Wertekanon der deutschen Alterssicherung hinzu gekommen sind. Zur Untersuchung der begrifflichen Systemgrundlagen wurde daher neben der diskursanalytischen Vorgehensweise das Konzept der Veto-Begriffe herangezogen, welches mit den Dimensionen Anzahl, Relation und Kohäsion drei Faktoren benennt, mit denen der diskursive Einfluss von Wertbegriffen bestimmt werden kann. Begriffe können dann als Veto-, Hegemonial- bzw. normative Grundbegriffe verstanden werden, wenn sie verhältnismäßig oft verwendet werden, mit vielen anderen Wertbegriffen positiv relationiert sind und eine hohe interpretative Geschlossenheit aufweisen.

Die Bestimmung der Hegemonialbegriffe erfolgte in dieser Studie auf Grundlage eines quantitativ-qualitativ gemischten Vorgehens. Die Grundidee dabei ist, dass sich aus der Vielzahl spontaner Akteursäußerungen analytisch eine Struktur des alterssicherungspolitischen Diskurses freilegen lässt. Die Äußerungen der Akteure werden im Analyseprozess zu typisierten Aussagen abstrahiert, so dass eine Art Schnappschuss des Diskurses und der dazugehörigen Begriffsverwendungsmuster der Akteure entsteht. Als Stichprobe des alterssicherungspolitischen Diskurses wurden in dieser Studie die Berichterstattung der Süddeutschen Zeitung und der Frankfurter Allgemeinen Zeitung zu den Reformgesetzen 2001 (u.a. Einführung der Riester-Rente), 2004 (Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors) und 2007 (Einführung der Rente mit 67) sowie die Protokolle der parlamentari-

schen Debatten zu diesen Gesetzentwürfen untersucht. Ziel war es, aus den Argumentationsstrategien der politischen Akteure die Phänomenstruktur der institutionalisierten Alterssicherung, also der dem System durch die Akteure zugeschriebenen Qualitäten, abzubilden. Zu diesem Zweck wurde jede im Textkorpus auftretende alterssicherungspolitisch relevante Äußerung mit Hilfe der inhaltsanalytischen Technik der Strukturierung zu einer kognitiven, also sachbezogenen Aussage, oder einer normativen, also wertbezogenen Aussage zugeordnet. Anschließend wurde das Set an normativen Aussagen tiefergehend auf die in ihnen enthaltenen Begriffsverwendungsmuster untersucht.

Während die Sachargumente der politischen Parteien in Kapitel 4 detailliert dargestellt wurden und untersucht wurde, inwieweit die Parteien sich inhaltliche Deutungskämpfe liefern bzw. Diskurskoalitionen bilden, wurden in Kapitel 6 die normativen Argumente der politischen Akteure auf ihre Begriffsverwendungsmuster hin untersucht. Zunächst konnte in Kapitel 4 gezeigt werden, dass über den gesamten Untersuchungszeitraum eine stabile Deutungscoalition aus allen im Parlament vertretenen Parteien, außer der PDS/Linkspartei, gemeinsam für den Umbau des Systems zu einem Mehssäulen-Modell eingetreten ist. Lediglich die PDS und kleinere Teile der SPD-Fraktion bieten zur hegemonialen Problemdeutung eine alternative Sichtweise und beschreiben nicht den demografischen Wandel, sondern die Arbeitsmarktentwicklung als gewichtigsten Problemfaktor der Alterssicherung. Während für die deutliche Mehrheit der Sozialdemokraten, für die Grünen, die Union und die FDP die gestiegene Lebenserwartung bei gleichzeitig geringen Geburtenraten die Transformation des Alterssicherungssystems notwendig erscheinen lässt, beschreiben die Transformationsgegner die hohen Arbeitslosenzahlen und die rückläufige Lohnquote als eigentliche Problemlagen des Alterssicherungssystems.

Auffällig ist, dass die Gegner der Systemtransformation es zunächst vermeiden, den Ist-Zustand des Systems zu thematisieren. Die PDS verzichtet in den Debatten zum AVmG darauf, auf die Problemkonstruktion der Transformationsbefürworter einzugehen und blendet die Faktoren demografischer Wandel und Sozialabgaben in ihrer Argumentation komplett aus. Zwar thematisiert die PDS eine mögliche „Rente nach Börsenlage“, sie verzichtet aber darauf, schon frühzeitig zu verdeutlichen, dass die demografische Entwicklung unabhängig von einem Systemumbau hin zu mehr Kapitaldeckung wirksam sein wird. Aussagen zum Zustand der GRV finden sich bei der einzigen transformationsskeptischen Partei erst in den Debatten zum RV-NHG 2004. Während der zweiten Untersuchungsphase wandelt die PDS ihre Argumentation dahingehend, dass ein grundsätzlicher Reformbedarf der GRV gegeben sei und dass das System „auf neue Füße gestellt werden“ müsse. Anstatt sich einseitig auf die Kritik an den Plänen der Regierung zu konzentrieren, liefert die PDS 2004 auch eigene alternative Reformvorschläge, die das System von Grund auf umgestalten würden. Statt einer Feinsteuerung einkommensbezogener Sozialabgaben sollte das System lieber durch eine Wertschöpfungsabgabe finanziert werden, die arbeitsintensive Betriebe entlasten würde und sich bei der Beitragsbemessung stattdessen auf die Wertschöpfung der Unternehmen beziehen würde. Es gelingt der PDS allerdings nicht, mit diesem Vorschlag auf diskursive Resonanz zu stoßen. In den Debatten zum RV-AGAG verändert die PDS/Linkspartei daher ihre Argumentationsstrategie, ohne jedoch den Vorschlag einer Wertschöpfungsabgabe aufzugeben. Der demografische Wandel wird nun explizit angesprochen, allerdings nicht als das problemverur-

sachende Element gedeutet. Das Phänomen des demografischen Wandels sei nicht neu, sondern die Lebenserwartung sei in der Geschichte der GRV schon immer angestiegen, ohne dass bisher jedoch eine Anhebung der Altersgrenzen notwendig gewesen wäre. Die Alterung der Bevölkerung könne daher nicht das wirkliche Problem sein. Dieses liege vielmehr im Bereich des Arbeitsmarktes, da Arbeitslosigkeit und Niedriglöhne zu geringen Beitragszahlungen und damit zu geringeren Einnahmen der GRV führten. Eine Anhebung des Rentenalters sei überflüssig, da die längeren Rentenbezugszeiten auch über zu erwartende Produktivitätssteigerungen zu finanzieren seien. Statt der Anhebung des Rentenalters sollte besser eine umfassende Strukturreform erfolgen, die alle Erwerbstätigen und alle Einkommensarten in die GRV einbezieht, die Beitragsbemessungsgrenze abschafft und die Sozialversicherungsbeiträge durch eine Wertschöpfungsabgabe ersetzt.

Im Lager der Transformationsbefürworter kommt es trotz der stabilen Pro-Reform-Deutungskalition auf der Detailebene im Zeitverlauf zu einigen Deutungsverschiebungen. Während das Hauptargument der voraussichtlich steigenden Beitragsbelastung konstant von Sozialdemokraten, Union, Liberalen und Grünen aktualisiert wird, verschiebt sich die Argumentation der Sozialdemokraten mit der Zeit wieder stärker zu Gunsten der GRV. Während eine Sprecherkoalition aus Regierungsparteien und bürgerlicher Opposition 2001 vor allem den Ergänzungsbedarf des Systems durch kapitalgedeckte Verfahren betont, relativiert zumindest die SPD ihre Position in den Debatten zum RV-NHG. Die Sozialdemokraten betonen in den 2004er-Debatten die zentrale Bedeutung der GRV als Herzstück des Systems. Der grüne Koalitionspartner und die Oppositionsfractionen von CDU/CSU und FDP sprechen sich hingegen für eine Weiterführung des Systemumbaus aus. Während die Grünen das 3-Säulen-Modell stärken wollen und eine stärkere Verbreitung der Riester-Rente fordern, gehen Union und FDP sogar noch weiter und sprechen sich für ein 3-Säulen-Modell mit der GRV als Grundsicherungsinstanz aus. In der zweiten Untersuchungsphase, die in den Zeitraum der rot-grünen Agendapolitik fällt, ist die Heterogenität der Zukunftskonzeptionen für die GRV damit am größten. Im Wahlkampf zur vorgezogenen Bundestagswahl 2005 werden die alternativen sozialpolitischen Konzepte der Parteien ausgiebig thematisiert, wobei die Union mit ihrer betont wirtschaftsliberal geführten Kampagne eine überraschende „Wahlniederlage“ einstecken muss. Zwar wird die Union mit der Kanzlerkandidatin Merkel stärkste Kraft, büßt im Wahlkampfverlauf aber einen zwischenzeitlichen Vorsprung von 25 Prozent ein und landet am Wahlabend nur knapp vor den Sozialdemokraten. In der Folgezeit verabschiedet sich die Union von ihrem strikt marktliberalen Kurs und stellt die Forderungen nach einem Umbau der GRV zu einem Grundsicherungsmodell ein. Zwar wird weiterhin der Reformbedarf der ersten Sicherungssäule betont und im Koalitionsvertrag die Anhebung der gesetzlichen Altersgrenzen vereinbart, von einem Komplettumbau ist auf Seiten der Union hingegen nicht mehr die Rede. Auch auf Seiten der liberalen Opposition wird eine weitere Systemtransformation nicht mehr thematisiert. Während die FDP 2004 noch zusammen mit CDU und CSU für den Umbau zu einem Grundsicherungssystem argumentiert hat, kritisiert sie 2007 die Anhebung des Renteneintrittsalters an der Seite der Gewerkschaften als sozial unausgewogen und präsentiert stattdessen ein eigenes systemkonformes Altersübergangskonzept.

Auf der taktisch-rhetorischen Ebene zeigen sich für die drei Untersuchungsphasen unterschiedliche Ergebnisse. Während die Debatte 2001 besonders dadurch geprägt ist, dass den politischen

Lagern jeweils sehr untypische argumentative Bündnispartner zur Seite stehen, sind die Debatten 2004 dadurch geprägt, dass die Parteien sich inhaltlich sehr stark auf einer Linie bewegen, sich auf der rhetorischen Ebene dafür aber eine umso polemischere Auseinandersetzung liefern. Hier entsteht der Eindruck, dass gerade die von allen Parteien angenommene „Alternativlosigkeit“ die Kontrahenten motiviert, eine polemische Show zu inszenieren, um Unterschiedlichkeiten in der Debatte zu konstruieren. Die Debatten 2007 sind dementsgegen parlamentarisch von starker Sachlichkeit geprägt, die durch die starke Dominanz der Großen Koalition erklärt werden kann. In der dritten Untersuchungsperiode kommt es zu der Besonderheit, dass die Union ihre rhetorischen Angriffe auf die SPD komplett einstellt, da beide Fraktionen nun in der Großen Koalition zusammenarbeiten und sich sozialpolitisch aufeinander zubewegen, während die Grünen ihre rhetorischen Angriffe auf den ehemaligen Koalitionspartner gering halten und sich eher wie eine „Regierung im Wartestand“ verhalten. Die verbleibende Opposition aus Liberalen und Linken ist wiederum programmatisch zu weit voneinander entfernt, als dass eine schlagkräftige gemeinsame Argumentation entwickelt werden könnte.

Im Zeitverlauf kommt es also zu einem taktisch-rhetorischen Spannungsaufbau, wobei die politischen Akteure zunächst relativ kooperativ beginnen, um sich später umso heftiger zu attackieren und schlussendlich von der Dominanz der Großen Koalition befriedet zu werden. 2001 ist die Ausgangslage zunächst die Folgende: Die neue Bundesregierung möchte direkt nach den Wahlen ihre Handlungsfähigkeit unter Beweis stellen und beginnt damit, eine Reihe sozialpolitischer Entscheidungen der schwarz-gelben Vorgängerregierung zurückzunehmen, gegen die im Wahlkampf polemisiert wurde. Nach der Rücknahme des demografischen Faktors beginnt die neue Bundesregierung im Bereich der Rentenpolitik damit, paradigmatische Reformen einzuleiten, die programmatisch auf Linie der schwarz-gelben Vorgängerregierung liegen. Dadurch sind Christdemokraten und Liberale insofern in die Defensive gedrängt, als dass sie inhaltlich keine Grundsatzkritik an den Regierungsplänen üben können. Gleichzeitig wirbt die Bundesregierung um eine Zusammenarbeit mit der Union, die sich aus taktischen Gründen aber nicht auf eine Zusammenarbeit einlassen will. Eine wichtige Besonderheit an dieser Stelle ist, dass die diskursiven Bündnispartner der Akteure in der Auseinandersetzung sehr untypisch sind. Während die rot-grüne Bundesregierung vor allem die Arbeitgeber, die Finanzwirtschaft und wirtschaftsliberale WissenschaftlerInnen auf ihrer Seite hat, sind sich Union und FDP mit den Gewerkschaften und Sozialverbänden in einer Ablehnung der Gesetzesinitiative einig. Lediglich die PDS verfügt an dieser Stelle über ihre typischen Bündnispartner und verhält sich zunächst ebenfalls kooperativ. Die Partei versucht zu Beginn der Debatte, die Bundesregierung von einer konträren Deutung zu überzeugen und für eine soziale Reformkoalition aus rot-grüner Bundesregierung, sozialistischer Opposition und sozialen Kräften im Land zu werben. Als die Regierung auf dieses alternative Deutungsangebot nicht eingeht, zieht sich die PDS auf eine polemische Abwehrposition zurück und attackiert die Regierung vor allem auf der rhetorischen Ebene. Nachdem es der Bundesregierung gelingt, im Reformverlauf die Gewerkschaften durch einige pragmatische Zugeständnisse von der Gesetzesinitiative zu überzeugen, brechen der Opposition die diskursiven Bündnispartner weg. Taktisch bleibt der Union dann nur noch die Reform als unvollständig zu bemängeln und zu verzögern. Die Schärfe der taktisch-rhetorischen Debatte nimmt zu und gipfelt in der Rentenbetrugskampagne der Union, in der Kanzler Schröder als Rentenbetrüger in Sträflingskleidung porträtiert wird.

Im daran anschließenden Untersuchungszeitraum zeigt sich die taktisch-rhetorische Ebene sogar als dominante Diskursebene, auf der die politischen Akteure ihre Differenzen konstruieren. Bei allen parlamentarischen Akteuren sind die taktisch-rhetorischen Äußerungen im Vergleich zu den sachbezogenen Kategorien mit weitem Abstand in der Überzahl. Inhaltlich liegen die Parteien hingegen weitestgehend auf einer Linie, was sich unter anderem an den sehr ähnlichen Reformvorschlägen der von der Regierung bzw. von der Union eingesetzten Expertenkommissionen zeigt. Die rot-grüne Bundesregierung greift mit dem von der Rürup-Kommission vorgeschlagenen Nachhaltigkeitsfaktor konzeptionell auf die Idee einer abgeflachten Rentenentwicklung zurück, die auch schon von der schwarz-gelben Vorgängerregierung mit dem Demografiefaktor vertreten wurde. Kanzler Schröder hat die übereilte Rücknahme des Faktors nach dem Regierungsechsel sogar zwischenzeitlich als rentenpolitischen Fehler eingestanden, was argumentativ auf Seiten von Union und Liberalen zu großer Genugtuung führt. Neben diesem Eingeständnis muss die Bundesregierung aufgrund der schlechten Arbeitsmarktlage auch den Beitragssatz zur GRV wieder anheben und die Rentenanpassung 2003 aussetzen. Daraus ergibt sich eine offene Flanke für polemische Angriffe der Opposition, in die Union, FPD und PDS mit dem Vorwurf der ersten Rentenkürzung seit 1957 dann auch genüsslich hinein stoßen. Die Regierung weist diese Vorwürfe als scheinheilig zurück, da die Opposition die Regierungspolitik im Grundsatz teile und es auch früher schon zu relativen Rentenkürzungen gekommen sei. Gegenspieler inhaltlicher Art sind jedoch weniger die bürgerlichen Oppositionsparteien als vielmehr die Gewerkschaften, Sozialverbände und die Rentenversicherung selbst. In der Anhörung zum RV-NHG weisen fast alle Experten auf die Notwendigkeit einer Niveauuntergrenze hin, die dann auch im Anschluss von der Bundesregierung in den Gesetzentwurf aufgenommen wird. Nach dem neu definierten Rentenniveau vor Steuern soll die Untergrenze des Rentenniveaus bei 46 Prozent bis 2020 und 43 Prozent bis 2030 liegen.

Ein gänzlich anderes Bild Ebene zeigt sich in der dritten Untersuchungsperiode. Statt der starken Polemik der vorangegangenen Debatten wird die Diskussion um das RV-AGAG verhältnismäßig sachlich gehalten. Noch immer herrscht zwischen allen Fraktionen außer der PDS/Linkspartei Einigkeit, dass das gesetzliche Rentensystem weiter reformiert werden müsse. Nach der Festsetzung von Beitragsobergrenzen und Niveauuntergrenzen bleibt neben weiteren Steuerzuschüssen nur noch das Renteneintrittsalter als veränderbare Variable des Systems. Die inhaltlichen Gemeinsamkeiten von Regierung und bürgerlicher Opposition gehen in den 2007er Debatten zusätzlich mit der starken Dominanz der Regierungsfaktionen einher. Die große Koalition verfügt über ein überragendes Sprecherpotenzial in den Debatten, so dass die kleineren Parteien ihre Redezeit lieber darauf verwenden, inhaltliche Detailkritik zu üben, als die parlamentarische Übermacht rhetorisch-taktisch anzugreifen. Der stärkste Widerstand gegen die Reformpläne kommt wiederum von den außerparlamentarischen Sprechern. Gewerkschaften und Sozialverbände kämpfen massiv gegen die Anhebung des Renteneintrittsalters, ohne damit jedoch auf parlamentarische Resonanz zu stoßen. Einzig die Linkspartei übt sich im Parlament in scharfer Rhetorik und bezeichnet es als „praktisches Demokratieproblem“, wenn zwei Drittel der BürgerInnen die Anhebung ablehnen würden, im Parlament aber zwei Drittel der Abgeordneten dafür stimmen würden. Während die FDP zusammen mit der Linkspartei und den Gewerkschaften auf die rentenkürzenden Wirkungen der Reform verweist, halten sich die Grünen rhetorisch sehr zurück und finden

schließlich in den Ausnahmen zur Altersgrenzenanhebung ein Argument, nicht mit den Regierungsfractionen für das RV-AGAG stimmen zu müssen.

Die Auswertung des Diskursverlaufs der Transformationsphase zeigt, dass es mit der Altersgrenzenreform von 2007 zu einer Verschiebung in der Bedeutung der alterssicherungspolitischen Subdiskurse kommt. Während die ersten zwei Untersuchungsperioden vor allem von den Themen der Beitragssatz- und Niveauentwicklung geprägt sind, verlieren diese Diskursstränge in den Debatten 2006 und 2007 an Aufmerksamkeit. Nach der Festlegung auf einen Höchstbeitragsatz von 20 Prozent bis 2020 bzw. 22 Prozent bis 2030 durch die Reform 2001 und die Festlegung eines Rentenniveaus von 43 Prozent vor Steuern für das Jahr 2030 durch die Reform 2004, wird die intergenerationelle Verteilungsfrage in den Debatten zum RV-AGAG kaum noch thematisiert. Der Beitrags- und Niveaudiskurs scheint zunächst entschieden zu sein und die Aufmerksamkeit der Diskursakteure wendet sich der verbliebenen Stellschraube des Renteneintrittsalters zu. Die Verteilungsfrage konzentriert sich in den Debatten 2006 und 2007 auf die finanziellen Auswirkungen der Altersgrenzenanhebung auf die rentennahen Jahrgänge, die zu diesem Zeitpunkt eine stark unterdurchschnittliche Erwerbsbeteiligung aufweisen. Die Beitragssatz- und Niveaueziele werden hingegen von allen Parteien, außer der Linkspartei/PDS, akzeptiert und nur noch verhalten thematisiert. Erst Ende 2012 kommt es zu einer Wiederbelebung des Niveaudiskurses, nachdem die damalige Bundesarbeitsministerin von der Leyen die zunehmende Abstandsproblematik zwischen Versicherungsrenten und Grundsicherungsleistungen thematisiert. Nach Verabschiedung des Altersvorsorge-Verbesserungsgesetzes durch die schwarz-gelbe Koalition 2013 und des Rentenversicherungs-Leistungsverbesserungsgesetzes durch die Große Koalition 2014, ebbt der Niveaudiskurs jedoch schnell wieder ab, ohne dass substantielle Verbesserungen für NiedrigrentenbezieherInnen erreicht werden konnten. Die Frage des Rentenabstandsgebots und die damit verbundene Frage nach dem Rentenniveau bleibt daher aktuell und sollte in naher Zukunft neu thematisiert werden.

Auf der inhaltlichen Ebene zeigen die Parteien in der Regel kohärente Argumentationen, die sich im Zeitverlauf nur geringfügig ändern. Die Debatte 2004 stellt dabei eine Art thematische Wasserscheide da, an der sich die inhaltlichen Diskursschwerpunkte verschieben. Während die Debatte 2001 mit 13 Subdiskursen inhaltlich die breiteste ist, verengt sich die Debatte 2004 auf neun Themen. Die Themen Grundsicherung, Hinterbliebenenrenten und Erwerbsminderung fallen weg, wohingegen mit der Debatte ums Renteneintrittsalter nach den Ergebnissen der Rürup- bzw. Herzog-Kommission ein Diskurs an Bedeutung gewinnt, der 2001 noch sehr am Rande stand. Nach 2004 verlieren wiederum die Subdiskurse zur privaten Vorsorge, zur Systemtransformation und zur Anrechnung von Erziehungszeiten an Bedeutung, wohingegen die mit dem Renteneintrittsalter verknüpften Themen Altersübergang, Ausnahmeregelungen und Beschäftigungssituation Älterer neu hinzu kommen. Über den gesamten Untersuchungszeitraum werden in nennenswerter Form die Diskurse zum Beitragssatz und Rentenniveau sowie zu den Verteilungswirkungen der Reformen aktualisiert. Innerhalb dieser Subdiskurse kommt es bei den Parteien nur in Einzelfällen zu argumentativen Verschiebungen. Bei der SPD ist es zum Beispiel die Abkehr von der privaten Vorsorgebegeisterung. Während die Partei 2001 noch ausschließlich von den Chancen der Kapitaldeckung spricht und die Möglichkeit der privaten Vorsorge als Privileg interpretiert, stellt sie in

den Debatten 2004 auch die Risiken dieser Vorsorgeform dar und erklärt das Umlagesystem dem kapitalgedeckten System als deutlich überlegen. Eine zweite kleine Abweichung ergibt sich bei der Beurteilung des Rentenniveaus. Gehen die Sozialdemokraten 2001 davon aus, dass durch die Reformen für die Versicherten in Zukunft sogar ein höheres Gesamtrentenniveau erreichbar ist, lassen sie sich im Laufe der Reformdebatten 2004 von den Gewerkschaften und Rentenversicherungsexperten davon überzeugen, dass nach den Reformen eine gesetzliche Untergrenze für das Rentenniveau notwendig ist, um das Niveau nicht ins Bodenlose abrutschen zu lassen. Nichtsdestotrotz bleibt die SPD alles in allem stringent in ihrer Argumentation und legt die Beitragssatzstabilität über den gesamten Untersuchungszeitraum als unumstrittene Priorität fest. Um den Systemerhalt durch gedeckelte Beiträge zu gewährleisten müssten alle Versicherten Opfer bringen. Im Sinne der Generationengerechtigkeit muss zunächst die junge Generation ab 2001 einen höheren Einkommensanteil für die eigene Vorsorge investieren, wohingegen die RentnerInnen ab 2004 ihren Beitrag leisten müssen und geringere Rentensteigerungen akzeptieren müssen. Die Altersgrenzenanhebung wiederum soll nach Mehrheitsmeinung der SPD-Fraktion möglichst lasstenneutral erfolgen, wenn durch die flankierenden Beschäftigungsmaßnahmen die Erwerbstätigkeit rentennaher Jahrgänge erheblich gesteigert werden könnte. Hier liegt eine weitere Abweichung in der inhaltlichen Ausrichtung der Sozialdemokraten. Noch im Wahlkampf 2005 lehnt die Partei die Anhebung des Renteneintrittsalters ab, schwenkt an dieser Stelle nach Bildung der Großen Koalition aber dann auf die Linie der Union um. Im Bereich der Kindererziehung sehen die Sozialdemokraten die Besserstellung von Erziehungspersonen durch die Maßnahmen der rot-grünen-Koalition im Zuge des AVmG erreicht und lehnen eine weitere Besserstellung von Müttern und Vätern in der Folge ab. Erst 2014 in der zweiten Großen Koalition unter Angela Merkel stimmt die SPD einer weiteren Ausweitung der Anrechnung von Kindererziehungszeiten im Zuge der sogenannten Mütterrente zu. In den Debatten 2001 und 2004 betonen die Sozialdemokraten hingegen immer wieder, dass eine eigene Vorsorge von Frauen Priorität vor abgeleiteten Ansprüchen haben müsse und die Erwerbstätigkeit von Frauen die beste Absicherung fürs Alter darstellen würde.

Bei der Union lässt sich auf der inhaltlichen Ebene ein eher taktischer Umgang mit den Sachargumenten beobachten. Die Fraktionen von CDU und CSU tragen alle drei Reformen inhaltlich mit, verhalten sich während der ersten beiden Untersuchungsperioden aber positionstypisch und versuchen die Reformvorschläge der Regierung als chaotisch und unzureichend darzustellen. Bei der Frage der Systemtransformation gehen die Vorstellungen der Union sogar über die der rot-grünen Regierung hinaus. Während die Union 2001 dafür streitet die Förderkriterien und den Berechtigtenkreis möglichst breit zu gestalten, geht sie 2004 sogar noch weiter und möchte die GRV zu einer Basisversicherung im 3-Säulen-Modell rückentwickeln. Als die Union 2007 wieder in Regierungsverantwortung ist, wird dieser radikale Ansatz jedoch nicht weiter verfolgt. Die Union stellt die Forderungen nach einem weitergehenden Systemumbau ein und widmet sich hingegen dem systemkonformen Plan die Altersgrenzen für den Rentenbezug anzuheben. Auch im Beitrags- und Niveaudiskurs argumentieren CDU und CSU positionstypisch. Während die Union die Oppositionsrolle ausfüllt, werden die Erfolgsprognosen der Regierung angezweifelt. Das Rentenniveau sei schön gerechnet und eine gleichzeitige Deckelung der Beiträge bei festgelegtem Mindestniveau unmöglich. Diese Kritik wird in der dritten Untersuchungsperiode nicht mehr aktualisiert,

sondern an die Argumentation des Koalitionspartners SPD angepasst. Während die Union 2001 und 2004 noch argumentiert, die tatsächliche Beitragsbelastung für die junge Generation sei durch die Kombination aus gesetzlichen Beiträgen, privater Vorsorge und Ökosteuer sehr viel höher als von der Bundesregierung dargestellt, übernimmt sie nach dem Eintritt in die Regierung die Deutung, der Rentenversicherungsbeitrag dürfe bis 2020 nicht über 20 Prozent steigen. Die Belastungen durch die private Vorsorge werden hingegen nicht mehr thematisiert. In der Diskussion um Frauenrenten und Kindererziehungszeiten nimmt die Union idealtypisch die konservative Sprecherrolle ein. Die Union plädiert für die Gleichbehandlung der Lebensmodelle von Familien und kritisiert, dass Erziehungspersonen nach dem AVmG erst ab der Erziehung von zwei Kindern Entgeltpunkte gutgeschrieben werden, sofern sie keiner Erwerbstätigkeit nachgehen. Im Sinne der Wahlfreiheit von Frauen sei diese Einschränkung abzulehnen. Auch in der zweiten Untersuchungsphase bleibt die Union bei dieser Forderung und möchte für Erziehungspersonen ab dem ersten Kind eine Kombination aus höheren Rentenleistungen und einer Unterstützung während der Beitragsphase erreichen. Dieser Anspruch wird während der dritten Untersuchungsperiode von der Union nicht weiter verfolgt und tritt erst während der Zeit der zweiten Großen Koalition ab 2013 wieder auf die Tagesordnung. Mit dem Beschluss der sogenannten Mütterrente werden Erziehungspersonen ab Juli 2014 unabhängig von einer Erwerbstätigkeit für die Erziehung von Kindern, die vor 1992 geboren wurden, zwei statt bisher einem Entgeltpunkt angerechnet. Im Verteilungsdiskurs verfolgt die Union hingegen deutlich taktische Ziele. In den Debatten 2001 und 2004 werden vor allem die Lasten der Reformen angesprochen, wohingegen 2007 kreativ mit diesem Thema umgegangen wird. In der ersten Untersuchungsperiode verweist die Union darauf, dass die Reformen sozial unausgewogen seien und das Regierungskonzept sowohl die jüngere Generation, als auch Frauen und Familien sowie Geringverdienende benachteiligen würde. In der anschließenden Debatte zum Nachhaltigkeitsfaktor betont die Union außerdem, dass die Verteilungswirkungen der Reform anders als von der Regierung dargestellt nicht nur die Generation im Ruhestand treffen würden, sondern auch die jüngeren Generationen belasten würde. Da die Rentenanpassungen dauerhaft geringer ausfallen werden, werden von der Reform auch zukünftige Rentnerinnen und Rentner betroffen sein. Bei der Bewertung der Verteilungswirkungen der Rente mit 67 argumentiert die Union hingegen positiver. Von einer Rentenkürzung könne an dieser Stelle nicht gesprochen werden, da die Rentenbezugszeit stärker zunehme als die Altersgrenzen angehoben werde. Von der Rente mit 67 würden nur zwei Drittel der gestiegenen Lebenserwartung ausgeglichen, so dass netto ein längerer Rentenbezug von einem Jahr bleibe.

Die Situation der Grünen ist in dieser Studie das Spiegelbild der Union. Nach zwei Legislaturperioden in Regierungsverantwortung befindet sich die Partei ab 2005 wieder in der Opposition. Anders als die Union verhalten sich die Grünen in der Debatte aber eher nicht positionstypisch, sondern changieren in der Opposition argumentativ zwischen leichter Kritik und genereller Zustimmung zur weiteren Reformpolitik. Auf eine inhaltliche Oppositionsrolle im Bereich der Alterssicherungspolitik wird verzichtet und damit kontinuierlich dem zuvor eingeschlagenen Argumentationspfad gefolgt. Schon in den ersten zwei Untersuchungsperioden stellen sich die Grünen als noch reformfreudiger als der sozialdemokratische Koalitionspartner dar. Während die Grünen in der Diskussion 2001 anmerken, sich auch eine Pflicht zur privaten Vorsorge vorstellen zu können, sprechen sie sich schon in den Debatten zum RV-NHG 2004 für eine langfristige Anhebung des

Rentenalters aus. Diese Position behalten die Grünen auch nach Austritt aus der Bundesregierung bei. In den Debatten 2007 stehen die Grünen der Großen Koalition inhaltlich zur Seite und lehnen das RV-AGAG letztlich nur ab, weil die Bundesregierung aus Sicht der Grünen zu viele Ausnahmen von der Altersgrenzanhebung zulässt. Auch in der Frage der privaten Vorsorge bzw. der Systemtransformation positionieren die Grünen sich von Anfang an progressiv. Sie positionieren sich als Reformkraft, die endlich unbequeme Wahrheiten aussprechen will und sich den wirklichen Problemen in der Rentenversicherung widmen möchte. Sowohl in der Ausgestaltung der Riester-Förderung als auch im Umbau der Hinterbliebenenversorgung gehen die Vorschläge der Grünen dabei über die gemeinsamen Vorschläge der Koalition hinaus. In den Debatten 2004 wiederum können sich die Grünen auch eine komplette Abschaffung der Schwankungsreserve vorstellen, was hingegen von der SPD und den meisten ExpertInnen in der Anhörung zum Gesetz abgelehnt wird. Im geschlechterpolitischen Diskurs bilden die Grünen den Gegenpol zur Union. Während die Union die Hausfrauenehe mit Kindern auch rentenrechtlich belohnen möchte, streiten die Grünen für die selbstständige Absicherung von Frauen. Es sollte sowohl die nicht mehr zeitgemäße Hinterbliebenenversicherung langfristig abgeschafft werden, als auch die Erwerbstätigkeit von Frauen über eine Kinderkomponente bei der privaten Vorsorge gefördert werden. Ziel sei es, eigenständig erworbene Ansprüche zu fördern und abgeleitete Ansprüche zu reduzieren. Auf der Verteilungsebene wiederum argumentieren die Grünen während ihrer Regierungszeit durchgängig, dass die Belastungen durch die Reformen zumutbar seien und die Menschen bereit seien, für den Systemerhalt Opfer zu bringen. Sowohl die Beiträge zur privaten Vorsorge, als auch die abgeflachten Rentenanpassungen seinen den Versicherten zuzumuten. In der Debatte 2007 kommt die Beurteilung der Verteilungswirkungen vor allem auf die Bewertung der Beschäftigungschancen Älterer an. An dieser Stelle verhalten sich die Grünen oppositionstypisch und warnen vor der Gefahr von Rentenkürzungen durch die Anhebung des Rentenalters, da die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Bundesregierung nicht ausreichend seien. Die Initiative 50 plus reiche weder quantitativ noch qualitativ aus, um das tatsächliche Rentenalter an das gesetzliche Rentenalter anzunähern.

Die FDP hat argumentativ über den gesamten Untersuchungszeitraum einen schweren Stand, verhält sich dabei als durchgehende Oppositionspartei inhaltlich jedoch sehr kohärent. Da die alterssicherungspolitischen Reformen der 2000er Jahre durchgehend eine liberale Stoßrichtung aufweisen, fällt es der FDP schwer, sich in diesem Bereich Gehör zu verschaffen. Sowohl in der Frage der Systemtransformation als auch in der Priorisierung der Beitragssatzstabilität liegt die FDP dabei mit dem Regierungslager inhaltlich auf einer Linie. Die inhaltliche Argumentation der Partei geht ähnlich wie die der Grünen in eine noch reformfreudigere Richtung. In der Diskussion um die private Vorsorge bemängelt die FDP vor allem die mangelnde Wahlfreiheit durch zu restriktive Förderkriterien und kritisiert die Riester-Rente allgemein als zu bürokratisch. Statt der Definition komplizierter Förderkriterien für Altersvorsorgeprodukte sollte ein einziges Kriterium ausreichen: dass die Geldanlage der Alterssicherung diene. Die Systemtransformation wird klar befürwortet und darüber hinaus der Umbau der GRV zu einer reinen Grundsicherungssäule befürwortet. Die Renten seien auch nach den Reformen nicht ausreichend gesichert, weshalb die Menschen das Vertrauen in das System insgesamt verloren hätten. Eine komplett neue Weichenstellung in der Rentenpolitik sei notwendig, daher präsentiert die Partei eigene Vorschläge, die aller-

dings bei den anderen Parteien keine Reaktion bzw. Ablehnung hervor rufen. 2004 fordert die FDP die Einführung einer kapitalgedeckten Kinderrente durch Umwidmung der für die Anrechnung der Kindererziehungszeiten aufgewendeten Mittel in der GRV, ohne damit jedoch auf Resonanz im Parlament zu stoßen. 2007 wiederum präsentiert die Partei ein Konzept für einen flexiblen Altersübergang ab 60 Jahren, wenn bis dahin ausreichend eigene Ansprüche durch die Versicherten erworben werden konnten. Zwar teilen alle Parteien im Grundsatz das Ziel flexible Altersübergänge zu ermöglichen, lehnen das FDP-Konzept jedoch ab, da es nur für Besserverdienende umsetzbar zu sein scheint. Da Gering- und Normalverdienende in Zukunft weit mehr als 45 Beitragsjahre erreichen müssen, um überhaupt eine Rente über dem Grundsicherungsniveau zu erwirtschaften, würden sie nicht vom FDP-Konzept profitieren. Im Bereich der Beitragssatz-, Niveau- und Verteilungsdiskussion füllt die FDP eine idealtypische Oppositionsrolle aus. In allen drei Untersuchungsperioden werden die Beitragssatz und Niveauziele der Regierungen als unrealistisch und schöngezeichnet dargestellt. Weder die Beitragssatzobergrenzen noch die Niveauuntergrenzen werden einzuhalten sein, da die Prognosen der Regierungen stets auf zu optimistischen Grundannahmen getroffen würden. Auf der Verteilungsebene werden nach Ansicht der Liberalen vor allem die Jüngeren benachteiligt, aber auch die Anhebung der Regelaltersgrenzen für Ältere sei verteilungspolitisch problematisch, da die Beschäftigungschancen Älterer sich durch die Maßnahmen der Bundesregierung kaum erhöhen werden. Eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit sei notwendig, aber es sei sinnvoller die Ausbildungszeiten zu verkürzen, als ein starres Rentenalter mit 67 Jahren zu definieren.

Bei der PDS/Linkspartei lässt sich im Zeitverlauf ein inhaltlicher Reifeprozess beobachten, der sich in der stärkeren Betonung eigener Konzepte in den Debatten 2004 und 2007 äußert. Im ersten Untersuchungszeitraum zum AVmG 2001 konzentriert sich die PDS ausschließlich auf die Kritik an den Regierungsplänen, ohne selbst Alternativkonzepte vorzulegen. Im Diskurs zur Systemtransformation warnt die PDS 2001 vor einer Quasi-Verpflichtung zur privaten Vorsorge und einem Einstieg in den Ausstieg aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Belastungen der Reform würden einseitig von den ArbeitnehmerInnen getragen, wohingegen nur die Großindustrie und die Finanzwirtschaft zu den Gewinnern der Reformen zählen würden. Die Absenkung des Rentenniveaus werde zu Altersarmut führen, wobei vor allem Frauen, Arbeitslose und Geringverdienende zu den Verlierern gehören werden. Das eigene Profil wird hingegen nur sehr allgemein konstruiert. Die PDS stehe für eine Solidargemeinschaft statt der Ellenbogengesellschaft und würde als einzige Partei noch dem Prinzip der sozialen Gerechtigkeit folgen. In den anschließenden Debatten 2004 wird die Partei hingegen konkreter und liefert, obwohl sie nur noch mit zwei Abgeordneten im Parlament vertreten ist, auch einige eigene Inhalte. Im Bereich des Transformationsdiskurses schlägt die Partei zum einen vor, in die GRV einen Mindestsockel einzufügen und eine Rente nach Grundbetrag für langjährig Versicherte einzuführen. Zum anderen möchte die PDS für die Beitragsbemessung eine völlig neue Art der Berechnung einführen. Statt die Sozialversicherungsbeiträge anhand der Lohnsumme zu ermitteln, solle stattdessen lieber die Wertschöpfung von Unternehmen herangezogen werden. Neben diesen Alternativangeboten verfolgt die PDS eine oppositionstypische Argumentationsstrategie. Anders als die bürgerlichen Oppositionsparteien konzentriert sich die PDS dabei jedoch vor allem auf die verteilungspolitischen Aspekte der Reformen. In der Diskussion um die Beiträge wird in den ersten beiden Untersuchungsperioden

bemängelt, dass die ArbeitnehmerInnen einseitig belastet würden und die tatsächliche Beitragsbelastung höher liegen würde, als von der Regierung angegeben. Durch die Beiträge zur privaten Vorsorge würde der Altersvorsorgeanteil der Beschäftigten um 4 Prozent höher liegen als von der Bundesregierung behauptet. Im dritten Untersuchungszeitraum wandelt die Partei ihre Argumentation zur Beitragsbelastung dann und geht davon aus, dass die Höhe der Rentenbeiträge für die Versicherten unerheblich sei, solange das System ein angemessenes Rentenniveau sicherstellen könne. Das Rentenniveau werde aber kontinuierlich von der Regierung weggekürzt, so dass auch Menschen nach jahrzehntelanger Erwerbstätigkeit auf die Sozialhilfe angewiesen seien. Alle drei Reformgesetze führen nach Argumentation der PDS/Linkspartei zu Rentenkürzungen. Von der privaten Vorsorge würden vor allem Besserverdienende profitieren, die Lasten des Nachhaltigkeitsfaktors treffen Jüngere und Ältere gleichermaßen und die Rente mit 67 sei nicht nur eine Rentenkürzung, sondern würde darüber hinaus volkswirtschaftlichen Schaden anrichten, da jüngere ArbeitnehmerInnen es durch den längeren Verbleib der Älteren im Beruf am Arbeitsmarkt schwerer hätten. In der Frage der Anrechnung der Kindererziehungszeiten fordert die PDS während der ersten zwei Untersuchungsperioden eine weitergehende Expansion. 2001 bemängelt die Partei vor allem die Anrechnung für die Erziehung von behinderten Kindern als nicht ausreichend, wohingegen 2004 dafür gestritten wird, auch die Erziehungsleistungen von Eltern, deren Kinder vor 1992 geboren wurden, mit drei Entgeltpunkten zu honorieren.

Neben der Rekonstruktion der kognitiven Diskursebene hatte diese Studie im zweiten Teil das Ziel, die normative Dimension des alterssicherungspolitischen Diskurses freizulegen. In Kapitel 6 wurden im Rahmen der Bestimmung der normativen Systemgrundlagen vier Forschungsfragen bearbeitet. In einem mehrstufigen, halb-automatisierten Codiervorgang wurde mit Hilfe der inhaltsanalytischen Technik der Strukturierung das normative Argumentationsset der alterssicherungspolitischen Akteure untersucht. Die erste Forschungsfrage, welche Begriffe als normative Systemgrundlagen gelten können, wurde anhand einer Frequenzanalyse aller im Textkorpus verwendeten Begriffe untersucht. Die quantitative Auswertung der normativen Bestandteile des Alterssicherungsdiskurses hat gezeigt, dass sich ein stabiles Set aus sechs Wertbegriffen als normative Grundlagen der Alterssicherung beschreiben lässt. Die Begriffe *Sicherheit*, *Gerechtigkeit*, *Leistung*, *Gleichheit*, *Solidarität* und *Armut(svermeidung)* erreichen in den Debatten der 2000er-Jahre konstant hohe Verwendungsfrequenzen und können damit als Grundbegriffe der Alterssicherung für diesen Zeitraum gelten. Drei weitere Begriffe zeigten für jeweils einen Untersuchungszeitraum eine gehäufte Verwendung und wurden daher als potenzielle normative Systemgrundlagen untersucht. Erkenntnisinteresse an dieser Stelle war, ob es im Untersuchungszeitraum zu einem beobachtbaren Wandel der normativen Systemgrundlagen kommt. Es wurde angenommen, dass die institutionellen Veränderungen des Alterssicherungssystems auch zu einem normativen Wandel der Systemgrundlagen führen (4. Forschungsfrage). Untersucht wurde daher, ob „neue Werte“ häufiger und/oder ob die „traditionellen Systemwerte“ diffuser verwendet wurden. Zu diesem Zweck wurde jeder der neun Untersuchungsbegriffe einer Feinanalyse unterzogen, in der quantitativ geprüft wurde, welche Akteure zu welchen Begriffen neigen (2. Forschungsfrage) und qualitativ, in wieweit die Akteure versuchen, den Interpretationsspielraum der Wertbegriffe zu nutzen und die Grundbegriffe in ihrem Sinne umzudeuten (3. Forschungsfrage). Die Ergebnisse der Analyse wurden in Kapitel 6 in einem Wörterbuch der (potenziellen) normati-

ven Grundbegriffe des deutschen Alterssicherungssystems zusammengefasst. Die Auswertung des Zeitverlaufs zeigte, dass die neuen Wertbegriffe der *Eigenverantwortung*, *Nachhaltigkeit* und *Flexibilität* sich nur bedingt im Diskurs etablieren können und damit nicht die quantitativen Voraussetzungen erfüllen um als Grundbegriffe gelten zu können.

Auf der anderen Seite zeigte sich, dass besonders der Gerechtigkeitsbegriff den absoluten Mittelpunkt des normativen Diskurses darstellt und als oberster Wertbegriff der Alterssicherung gelten kann. Der Gerechtigkeitsbegriff ist für fast alle Parteien der zentrale Begriff ihrer normativen Argumentationsstrategien und kann auch im Begriffsnetzwerk die meisten Verknüpfungen zu den übrigen Untersuchungsbegriffen erreichen. Es zeigt sich jedoch auch, dass der Begriff sehr häufig als relativ unspezifisches Signalwort verwendet wird und der appellative Kern des Begriffes in den meisten Fällen unklar bleibt. Besonders häufig wird die Begriffsvariante der Generationengerechtigkeit von den Akteuren verwendet und eine „gerechte Lastenverteilung“ zwischen den Generationen gefordert. Der Begriff Generationengerechtigkeit löst damit den Begriff der sozialen Gerechtigkeit als Hauptbezugspunkt des Gerechtigkeitsdiskurses ab. Auf welchem Kriterium Generationengerechtigkeit basiert und welche Verteilung damit konkret gemeint ist, bleibt in der Regel jedoch unklar. Die Auswertung bestätigt damit frühere Analysen, die dem Begriff einen sehr großen Interpretationsspielraum attestieren (Nullmeier/Wrobel 2005, Köppe et al. 2007, Nullmeier et al. 2009).

Als zweiter zentraler Grundbegriff kann der Sicherheitsbegriff gelten, der nach absoluten Zahlen die stärkste Verbreitung in den alterssicherungspolitischen Debatten findet und stark mit den anderen Untersuchungsbegriffen relationiert ist. Werden hingegen nur die Begriffsverwendungsmuster der Parteien berücksichtigt, fällt er, außer bei den Sozialdemokraten, hinter den Gerechtigkeitsbegriff an die zweite Stelle in der Begriffshierarchie zurück. Die Kohäsionsanalyse des Begriffs zeigt, dass neben der allgemeinen Variante der materiellen Absicherung vor allem der Begriff der Systemsicherheit von den Akteuren besonders betont wird. Die Verwendung des Begriffes deckt sich damit mit der geänderten Zielsetzung der Alterssicherungspolitik. Mit den Reformen der 2000er Jahre wird das Ziel der Lebensstandardsicherung im GRV-System zugunsten der Beitragssatzstabilität aufgegeben. Nach gemeinsamer Deutung der Transformationsbefürworter gefährdet der durch den demografischen Wandel absehbare Beitragssatzanstieg die Überlebensfähigkeit des Rentensystems. Steigende Beiträge reduzieren nach Logik der neoklassischen Wirtschaftstheorie die Nachfrage nach Arbeitskraft und entziehen dem System dadurch die eigene Beitragszahlerbasis. Der Beitragssatz zur Rentenversicherung muss daher gesenkt bzw. langfristig stabilisiert werden, um einen Teufelskreis aus steigenden Arbeitslosenzahlen und sinkenden Beitragseinnahmen zu verhindern. Der Begriff der Systemsicherheit ersetzt damit das vorherige Ziel der Lebensstandardsicherung und erreicht in den Argumentationsmustern aller Parteiakteure Spitzenwerte.

Neben den Begriffen Gerechtigkeit und Sicherheit qualifizieren sich vier weitere Begriffe als normative Grundlagen der Alterssicherung. Die systemischen Wertbegriffe des Äquivalenzprinzips, Leistung und Gleichheit, der Solidaritätsbegriff als Grundprinzip des sozialen Ausgleichs in der GRV sowie die Armutsvermeidung als normative Grundlage der neu geschaffenen Grundsicherung im

Alter und bei Erwerbsminderung. Das Äquivalenzprinzip ist durch die Reformen der 2000er Jahre gegenläufigen Entwicklungen ausgesetzt. Während die Verlagerung von Vorsorgekapital in den privaten Sektor und die Streichung verschiedener beitragsbewerteter Anrechnungszeiten in der GRV das Prinzip einerseits stärken, kommt es andererseits zu einer interpretativen Ausweitung des Leistungsbegriffes, der das Prinzip an anderer Stelle vermeintlich schwächt. In den Debatten des alterssicherungspolitischen Diskurses der 2000er Jahre betonten SprecherInnen aller Parteien, außer der FDP, dass neben den finanziellen Beiträgen auch die Erziehungsleistungen von Eltern einen generativen Beitrag zum Rentensystem erbringen und daher rentenrechtlich aufgewertet werden sollten. Mit dem AVmEG wird beschlossen, das Einkommen von Erziehungspersonen, die aufgrund ihrer Erziehungstätigkeit nicht Vollzeit erwerbstätig sein können, um 50 Prozent aufzuwerten. Bei gleichzeitiger Betreuung von zwei oder mehr Kindern werden außerdem auch Erziehungspersonen, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, 1/3 Entgeltpunkte pro Jahr gutgeschrieben. Das Äquivalenzverhältnis zwischen finanziellen Beiträgen und Rentenzahlungen wird dadurch reduziert, da Erziehungspersonen durch die seit 1985 bestehende und wiederholt ausgeweitete Anrechnung von Kindererziehungszeiten weniger eigene Beiträge zahlen um die gleiche Rentenleistung zu erhalten wie Menschen, die keine Kinder erzogen haben. Dieser Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip wird abgeschwächt, da seit 1999 der Bund die Beiträge für die Anrechnung von Erziehungszeiten in der GRV trägt und dadurch die finanzielle Umverteilung zugunsten der Erziehungspersonen von den BeitragszahlerInnen auf die Steuerzahlergemeinschaft übertragen wird.

Eine zweite Ausweitung erfährt der Leistungsbegriff in der Debatte um die Ausnahmen zur Rente mit 67. Durch die Einführung der abschlagsfreien Rente mit 65 für besonders langjährig Versicherte wird nicht mehr nur die absolute Höhe der Beitragszahlungen rentenrechtlich relevant, sondern auch die Dauer der Beitragszahlungen. Leistung wird also nicht mehr nur monetär sondern nun auch zeitlich definiert. Diese Ausweitung des Begriffes kann wiederum als Schwächung des Äquivalenzprinzips und Verstoß gegen das formelle Gleichheitsgebot gewertet werden. Die Ausnahmeregelung für besonders langjährig Versicherte führt dazu, dass Personen, die einen bestimmten Betrag in kürzerer Zeit für die GRV geleistet haben, anders behandelt werden als Personen, die den gleichen Beitrag in 45 Jahren erwirtschaftet haben. Der ausgeweitete Leistungsbegriff steht daher in Konflikt mit dem Gleichheitsbegriff, kann aber andererseits durch den Solidariätsbegriff gestützt werden. Wenn der finanzielle Beitrag zum intertemporalen Umverteilungssystem der Rentenversicherung als solidarische Leistung gewertet wird, kann der Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip durchaus gerechtfertigt werden. Für ein kontinuierlich arbeitendes Umverteilungssystem, das Monat für Monat die Einzahlungen der BeitragszahlerInnen in Auszahlungen an RentenempfängerInnen umwandelt, ist es sehr wohl von Bedeutung in welchem Zeitraum finanzielle Beiträge erbracht werden. Im theoretischen Extremfall könnte das System ansonsten zusammenbrechen, wenn zum Zeitpunkt t_1 sehr viele Beiträge gezahlt werden, zum Zeitpunkt t_2 aber niemand mehr Beiträge entrichtet. Die Kontinuität der Beitragszahlung kann also als verdienstgenerierende Leistung interpretiert werden, die einen Sachgrund für die Ungleichbehandlung von BeitragszahlerInnen liefern kann.

Als zweiter Bestandteil des Äquivalenzprinzips bildet der Gleichheitsbegriff den fünften normativen Grundbegriff. Gemeint ist hier zum einen die im Grundgesetz Art. 3 formulierte formelle

Gleichheit, nach der alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind. Im Sinne des Äquivalenzprinzips generieren gleiche Leistungen gleiche Ansprüche auf Gegenleistungen, unabhängig davon wer die Leistung erbracht hat und wann die Leistung erbracht wurde. Neben der Variante der formellen Gleichheit wird der Begriff zum anderen in verschiedenen qualifizierten Varianten verwendet, die sich theoretisch in die Varianten Input-Gleichheit (z.B. Chancengleichheit) und Output-Gleichheit (z.B. Generationengleichheit) unterscheiden. Alle drei Gleichheitstypen werden im Textkorpus etwa gleichhäufig verwendet, wobei die Input- und Output-Gleichheit eine schwerpunktmäßige Verwendung 2001 aufweisen. Mit der Einführung der Riester-Rente werden nur bestimmte Finanz- und Versicherungsprodukte von der Bunderegierung gefördert. Der Gleichheitsbegriff wird hier im Sinne von Chancengleichheit der Anlageprodukte als Gegenargument zur restriktiven Bestimmung von förderberechtigten Produkten verwendet. Auch die Variante der Output-Gleichheit hat ihren Schwerpunkt im ersten Untersuchungszeitraum und bezieht sich auf eine gleiche Lastenverteilung zwischen den Generationen. Der Begriff ist eng mit dem der Generationengerechtigkeit verknüpft und findet im Transformationsdiskurs starke Verwendung. Die Variante der formellen Gleichbehandlung hat in den Debatten 2004 die stärkste Verbreitung, als unter anderem über die steuerliche Gleichbehandlung von RentnerInnen und PensioärInnen diskutiert wird. Nach Parteien aufgegliedert zeigt sich, dass der Gleichheitsbegriff in den Argumentationssets aller Parteien relativ häufig verwendet wird und sich keiner politischen Richtung eindeutig zuordnen lässt.

Der Solidaritätsbegriff kann als fünfter normativer Grundbegriff des Alterssicherungssystems gelten, der allerdings durch die Reformen der Krisen- und Transformationsphase institutionell zurück gedrängt wird (vgl. Brettschneider 2012b, 2014). Mit den Reformen der 2000er Jahre werden sowohl die Leistungen der Hinterbliebenenrente abgesenkt als auch die bewerteten Anrechnungszeiten für (hoch)schulische Ausbildung abgeschafft. Auch die Auswertung der Begriffsverwendungsmuster in dieser Studie zeigt, dass der Solidaritätsbegriff im Vergleich zu den zu den Begriffen des Äquivalenzprinzips etwas weniger Aufmerksamkeit in den Argumentationen der Akteure erhält. Lediglich während des letzten Untersuchungszeitraums 2006 bis 2007 findet der Begriff ähnlich starke Verwendung wie die Begriffe des Äquivalenzprinzips. Die Kohäsionsanalyse des Begriffes zeigt, dass sich eine Begriffsvariante als typisch für den alterssicherungspolitischen Diskurs erweist. Während der Begriff nach einem ursprünglichen Verständnis auf die emotionale Verbundenheit zwischen den Mitgliedern einer Gemeinschaft angewiesen ist, entwickelt er sich im sozialpolitischen Zusammenhang zur verrechtlichten Begriffsvariante der Systemsolidarität. Solidarität ist im rentenpolitischen Zusammenhang keine freiwillige Tugend, sondern eine Pflicht, die unter Sanktionsdrohung durchgesetzt werden kann. Wer sich dem Generationenvertrag der GRV zum Beispiel durch Tätigkeit in der Schattenwirtschaft entzieht, muss mit staatlichen Sanktionen rechnen und seine Solidarschuld gegebenenfalls über Strafgebühren nachzahlen.

Als sechster alterssicherungspolitischer Grundbegriff kann der Armutsbegriff gelten. Zwar ist er nicht in der Logik des Rentensystems verankert, aber durch die Schaffung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erhält er seinen institutionalisierten Platz im Alterssicherungssystem. Auch auf quantitativer Ebene erweist er sich als ähnlich verbreitet wie der Solidaritätsbegriff, so dass er sowohl die systemlogischen als auch die quantitativen Voraussetzungen für einen normativen Grundbegriff erfüllt. Besonders für die Transformationsgegner in der SPD und der PDS

hat er im normativen Argumentationsrepertoire relativ starke Bedeutung und wird sie sicher in den Rentendebatten der Zukunft aufgrund des abgesenkten Rentenniveaus weiter behalten.

Etwas anders sieht die Bewertung der „neuen Wertbegriffe“ Eigenverantwortung, Nachhaltigkeit und Flexibilität aus. Jeder dieser Begriffe stellt einen Signalbegriff der drei hauptsächlich untersuchten Reformen dar. Während der Eigenverantwortungsbegriff die ideelle Basis für die Teilprivatisierung der Altersvorsorge darstellt, fungiert der Nachhaltigkeitsbegriff als Namensgeber für das zweite untersuchte Reformgesetz, und der Flexibilitätsbegriff wirkt als Schlüsselbegriff im Altersgrenzendiskurs. Auf der quantitativen Ebene bleiben jedoch alle drei Begriffe deutlich hinter den anderen Untersuchungsbegriffen zurück. Lediglich der Flexibilitätsbegriff kann in der dritten Untersuchungsperiode mengenmäßig in die Domäne der etablierten normativen Grundbegriffe eindringen und hat das Potenzial auch in Zukunft den alterssicherungspolitischen Diskurs mit zu prägen. Die Begriffe Eigenverantwortung und Nachhaltigkeit hingegen verlieren nach absoluten und relativen Frequenzen im Diskursverlauf an Bedeutung und werden sich wahrscheinlich nicht dauerhaft als normative Grundbegriffe der Alterssicherung durchsetzen. Beide Begriffe können eher als Modeworte interpretiert werden, die zu bestimmten Zeitpunkten bei den DiskursteilnehmerInnen populär sind, die aber keine dauerhafte Bedeutung im normativen Grundvokabular der Alterssicherung erreichen können.

Auch die Auswertung der Begriffsverwendungsmuster der parteipolitischen Akteure hat gezeigt, dass keiner der drei neuen Wertbegriffe im normativen Vokabular der Parteien größere Sprechanteile erreichen kann. Lediglich in der Argumentation der Liberalen wird den Begriffen der Eigenverantwortung und der Flexibilität relativ starkes argumentatives Gewicht zugemessen, wohingegen die relative Verwendungshäufigkeit der neuen Wertbegriffe für alle anderen Parteien (deutlich) unter 10 Prozent bleibt. Damit erfüllt keiner der neuen Wertbegriffe während des Untersuchungszeitraums die quantitativen Anforderungen, um als normative Grundlage der Alterssicherung gelten zu können. Zwar kann für die Begriffe Eigenverantwortung und Nachhaltigkeit seit den Reformen 2001 und 2004 ein institutioneller Bezug zum Alterssicherungssystem hergestellt werden, in der diskursiven Auseinandersetzung können sie aber keine zentrale Stellung in den Argumentationsmustern der Akteure erreichen. Im Ergebnis muss die These eines Wertewandels im Bereich der Alterssicherung abgelehnt werden, da die traditionellen und systemischen Wertbegriffe deutlich stärkere Verbreitung in den Begriffsverwendungsmustern der Akteure finden als die neuen Wertbegriffe. Diese Studie bestätigt damit das Ergebnis von Brosig (2014), der nach einer Positionsanalyse der wichtigsten alterssicherungspolitischen Akteure unter anderem zu dem Schluss kommt, dass keiner der untersuchten Akteure einen *„massiven [normativen] Wandel mit der Aufgabe alter Werte und der Vertretung neuer Ideale erkennen“* lässt (Brosig 2014: 372). Die institutionellen Veränderungen des Alterssicherungssystems werden also weder von einer flächendeckenden Verhaltensänderung der BürgerInnen, noch von einem Wandel der normativen Systemgrundlagen begleitet und können daher nur als unvollendet bewertet werden. Für die nahe Zukunft ist es aus diesem Grund unbedingt notwendig die normative Zielsetzung des Alterssicherungssystems neu zu thematisieren und die Legitimationsdefizite des Systems durch weitere Reformen effektiv auszuräumen.

Immer mehr Menschen weichen in ihren Erwerbsbiografien vom Normalarbeitsverhältnis ab und können daher weder ausreichend Beiträge zum System entrichten, noch ausreichend eigene Ansprüche erwerben. Diese Probleme konnten mit den Reformen der 2000er Jahre nicht gelöst werden, sondern wurden im besten Fall verlagert. Durch die gestiegenen Gesamtbeiträge für die Versicherten und der Absenkung des Rentenniveaus konnte das System zwar finanziell stabilisiert werden, büßt dabei aber zunehmend seine Rechtfertigungsgrundlagen ein. Menschen, die weniger als zwei Drittel des Durchschnittseinkommens verdienen, müssen nach der neuen steuerbereinigten Niveauuntergrenze von 43 Prozent mehr als 46 Jahre durchgehend Beiträge zahlen, um einen Rentenanspruch auf Sozialhilfeniveau zu erreichen (Bäcker/Schmitz 2013: 40). Das Pflichtversicherungssystem verliert damit für viele Beschäftigte seine Funktion und lässt sich in seiner aktuellen Ausgestaltung kaum noch legitimieren.

Die optimistischen Prognosen der Transformationsbefürworter hinsichtlich der Verbreitung und der Wirkung der geförderten privaten Vorsorge haben sich rückblickend als falsch erwiesen. Weder konnte sich die private Absicherung flächendeckend in der Bevölkerung durchsetzen, noch können die kapitalgedeckten Vorsorgeprodukte durchgängig die versprochenen Renditen erzielen. Im Zuge der europäischen Finanzkrise sind die garantierten Mindestrenditen der Riester-Produkte mehrfach abgesenkt worden und liegen seit dem 01. Januar 2015 für Neuverträge nur noch bei 1,25 Prozent (Elsner 2015). Bei Einführung der Riester-Rente wurde 2001 noch mit einem Garantiezins von 3,25 Prozent gerechnet. Vergleichende Analysen der Riester-Produkte zeigen außerdem, dass es einem Glücksspiel gleichkommt, ob mit der ergänzenden privaten Vorsorge die durch die mehrfache Niveausenkung entstandene Rentenlücke ausgeglichen werden kann (vgl. Hagen/Kleinlein 2011). Die mangelnde Transparenz der Produkte führt dazu, dass ein qualifizierter Produktvergleich für EndverbraucherInnen kaum möglich ist und eine risikoadäquate Absicherung der Menschen mehr oder weniger dem Zufall überlassen bleibt. Ob diese Problematik durch die 2013 mit dem „Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz“ eingeführten Produktinformationsblätter behoben werden kann, ist noch nicht ausreichend erforscht. Erste Bewertungen deuten allerdings darauf hin, dass mit dieser Maßnahme keine ausreichende Komplexitätsreduktion für die VerbraucherInnen erreicht werden kann (Maier-Rigaud 2015: 681). Als weiteres Problem kommt hinzu, dass für einen tatsächlichen Ausgleich der Leistungskürzungen im GRV-System auch die in der GRV erfassten Risiken der Erwerbsminderung und der Hinterbliebenenversorgung durch die private Vorsorge ergänzt werden müssten. Diese Absicherungen fehlen in der Regel aber in den Vorsorgeverträgen und würden die Beiträge zur privaten Vorsorge bei Berücksichtigung noch einmal um ein oder zwei Prozentpunkte erhöhen (Schäfer 2015). Der Gesamtbeitragssatz, den die BürgerInnen für eine tatsächliche Lebensstandardsicherung zu tragen hätten, läge damit deutlich höher als vor den Reformen der 2000er Jahre (ebd.).

Ausblick, was ist zu tun?

Der Diskurs der kommenden Jahre sollte mindestens drei Themen verstärkt aktualisieren, um die Legitimationschancen des Alterssicherungssystems wieder zu erhöhen. Zum einen muss die Frage des Rentenniveaus neu debattiert werden. Wenn im Jahr 2030 selbst DurchschnittsverdienerInnen nach über 30 Jahren Beitragszahlung nur Rentenansprüche auf Sozialhilfeniveau erreichen

können (Bäcker/Schmitz 2013: 40), wird das System nicht mehr aufrechtzuerhalten sein. Eine solche Entwicklung würde das GRV-System auf die Funktion eines teuren Basissicherungssystems reduzieren, dessen Zwangsmitglieder nur geringfügige Vorteile gegenüber Nicht-Mitgliedern haben, die über die steuerfinanzierte Grundsicherung abgesichert sind. Das aktuell formulierte Sicherungsziel von 43 Prozent vor Steuern führt also zu einem langsamen legitimatorischen Ausbluten des Systems und muss daher dringend überdacht werden. Die Politik sollte eine ehrliche Entscheidung treffen: entweder das Rentenniveau wieder anzuheben, so dass auch Niedrig- bis DurchschnittsverdienerInnen nach längerer Beitragszahlung deutlich über der Sozialhilfeschwelle liegen, oder das System komplett auf eine steuerfinanzierte Basis umzustellen, um eine Deckungsgleichheit zwischen Finanzierungsgemeinschaft und Zugewinnngemeinschaft herzustellen. Die aktuelle Rentenniveauregelung ist ungerecht und legitimatorisch nicht nachhaltig. Die bisher von der Bundesregierung dazu vorgelegten Reformvorschläge sind bloße Symbolpolitik.

Zweitens muss die Frage der Organisation der geförderten privaten Vorsorge neu debattiert werden. Die aktuelle Gestaltung der zweiten Alterssicherungssäule hat nicht dazu geführt, dass die geförderten Vorsorgeprodukte flächendeckend von der Bevölkerung angenommen werden. Die Intransparenz der Produkte macht aus der privaten Vorsorge eine Art Glücksspiel, dem sich weniger als die Hälfte der Erwerbstätigen in Deutschland zugeneigt fühlen. Notwendig wäre, an dieser Stelle eine Art „Gold-Standard“ zu etablieren. Das heißt ein Angebot zu schaffen, das den BürgerInnen transparent und mit geringen Verwaltungskosten eine private Vorsorge mit kleinen Renditen bei geringem Risiko bietet. Es wäre sinnvoll ein solches Standardprodukt bei der Deutschen Rentenversicherung anzusiedeln, da diese Institution bereits über langjährige Erfahrung bei der Verwaltung und Anlage großer Geldsummen, wie der Schwankungsreserve, am Kapitalmarkt verfügt und als staatliche Institution keine Gewinninteressen verfolgt. Die Finanzdienstleistungsbranche könnte sich in diesem Fall an einem Gold-Standard orientieren und ihrerseits Produkte anbieten, die gegebenenfalls höhere Renditen bei höherem Risiko versprechen oder in anderen Bereichen auf speziellere Wünsche der KundInnen eingehen. Die Schaffung eines zuverlässigen Standardproduktes würde echten, transparenten Wettbewerb unter den Produktanbietern ermöglichen und dafür sorgen, dass Menschen auf informierter Basis eigenverantwortlich ihren Lebensstandard absichern können.

Als drittes dringendes Thema muss die Frage des Altersübergangs weiter diskutiert werden. Wie die Auswertung des Diskurses der 2000er Jahre gezeigt hat, stehen alle Parteien einem flexiblen Übergang in den Ruhestand grundsätzlich positiv gegenüber. In einer heterogener werdenden Gesellschaft, in der Menschen die verschiedensten Lebenspläne verfolgen, sollte auch die Frage des Übergangs zwischen Erwerbsleben und Ruhestand flexibel gestaltet werden. Viele Menschen in belastenden Berufen sind bereits weit vor dem 67. Lebensjahr nicht mehr in der Lage, weiter am Erwerbsleben teilzuhaben. Diese Menschen rutschen derzeit aufgrund der unzureichenden Ausgestaltung der Erwerbsminderungsrenten vielfach in die (Alters-)Armut, während auf der anderen Seite viele gesunde ArbeitnehmerInnen gerne über die gesetzliche Regelaltersgrenze hinaus arbeiten möchten. Für diese Menschen muss ein Konzept entwickelt werden, dass ihnen die Möglichkeit lässt, nach dem 67. Geburtstag weiter in Beschäftigung zu bleiben, ohne jedoch Jüngeren den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu verbauen bzw. jüngere ArbeitnehmerInnen vom Ar-

beitsmarkt zu verdrängen. Die Arbeitskraft von erwerbstätigen RentnerInnen darf nicht billiger angeboten werden als die Arbeitskraft jüngerer ArbeitnehmerInnen. Die schwarz-rote Bundesregierung hat dazu mittlerweile das Gesetz zur Flexibilisierung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand und zur Stärkung von Prävention und Rehabilitation im Erwerbsleben beschlossen. Eine inhaltliche Auswertung des am 13. Dezember 2016 veröffentlichten Gesetzes (Bundesgesetzblatt Jahrgang 2016 Teil I Nr. 59) kann allerdings nicht mehr in diese Studie mit einbezogen werden.

Anhang

Tabelle A1: Daten zu Abbildung 3, S. 160, absolute Verlaufswerte

Absolut	2001	2004	2007	Gesamt
Sicherheit	415	296	138	849
Gerechtigkeit	286	200	127	613
Leistung	125	177	77	379
Gleichheit	166	153	54	373
Solidarität	83	55	77	215
Armut	121	44	32	197
Flexibilität	31	26	82	139
Nachhaltigkeit	52	47	14	113
Verantwortung	49	34	11	94
Gesamt	1328	1032	612	2972

Tabelle A2: Daten zu Abbildung 4, S. 161, relative Verlaufswerte 1, Bezug alle Wertbegriffe

Relativ	2001	2004	2007	Gesamt relativ
Sicherheit	0,3125	0,286821705	0,225490196	0,2749373
Gerechtigkeit	0,215361446	0,19379845	0,20751634	0,20555875
Leistung	0,094126506	0,171511628	0,125816993	0,13048504
Gleichheit	0,125	0,148255814	0,088235294	0,12049704
Solidarität	0,0625	0,053294574	0,125816993	0,08053719
Armut	0,091114458	0,042635659	0,052287582	0,06201257
Flexibilität	0,023343373	0,025193798	0,133986928	0,06084137
Nachhaltigkeit	0,039156627	0,045542636	0,022875817	0,03585836
Verantwortung	0,03689759	0,032945736	0,017973856	0,02927239

Tabelle A3: Daten zu Abbildung 5, S. 161, relative Verlaufswerte 2, Bezug, alle Wörter

Relativ	2001	2004	2007	Gesamt relativ
Sicherheit	0,000968456	0,000912623	0,000577259	0,00081945
Gerechtigkeit	0,000667418	0,000616637	0,000531245	0,0006051
Leistung	0,000291704	0,000545724	0,000322094	0,00038651
Gleichheit	0,000387383	0,000471727	0,000225884	0,00036166
Solidarität	0,000193691	0,000169575	0,000322094	0,00022845
Armut	0,000282369	0,00013566	0,000133857	0,00018396
Flexibilität	7,23425E-05	8,01628E-05	0,000343009	0,00016517
Nachhaltigkeit	0,000121349	0,00014491	5,85625E-05	0,00010827
Verantwortung	0,000114348	0,000104828	4,60134E-05	8,8396E-05

Tabelle A4: Verlaufswerte Begriffsverwendung durch Parteien

		EV		ARM		FLX		GER		GLEI		LST		NH		SICH		SOLI	
		A	R(%)	A	R(%)	A	R(%)	A	R(%)	A	R(%)	A	R(%)	A	R(%)	A	R(%)	A	R(%)
CDU	2001	2	1,2%	18	10,5%	1	0,6%	65	37,8%	24	14,0%	26	15,1%	3	1,7%	22	12,8%	11	6,4%
	2004	6	3,7%	6	3,7%	3	1,8%	48	29,3%	14	8,5%	22	13,4%	14	8,5%	32	19,5%	19	11,6%
	2007	0	0,0%	1	1,6%	9	14,8%	18	29,5%	4	6,6%	14	23,0%	3	4,9%	8	13,1%	4	6,6%
	Gesamt	8	2,0	25	6,3	13	3,3	131	33,0	42	10,6	62	15,6	20	5,0	62	15,6	34	8,6
CSU	2001	0	0,0	5	6,4	0	0,0	29	37,2	5	6,4	10	12,8	5	6,4	24	30,8	0	0,0
	2004	0	0,0	3	5,1	1	1,7	8	13,6	12	20,3	7	11,9	7	11,9	19	32,2	2	3,4
	2007	0	0,0	1	4,2	0	0,0	15	62,5	0	0,0	1	4,2	2	8,3	4	16,7	1	4,2
	Gesamt	0	0,0	9	5,6	1	0,6	52	32,3	17	10,6	18	11,2	14	8,7	47	29,2	3	1,9
FDP	2001	9	26,5	0	0,0	0	0,0	14	41,2	3	8,8	1	2,9	0	0,0	6	17,6	1	2,9
	2004	1	4,8	1	4,8	0	0,0	6	28,6	4	19,0	1	4,8	3	14,3	5	23,8	0	0,0
	2007	1	4,0	0	0,0	15	60,0	5	20,0	0	0,0	1	4,0	0	0,0	3	12,0	0	0,0
	Gesamt	11	13,8	1	1,3	15	18,8	25	31,3	7	8,8	3	3,8	3	3,8	14	17,5	1	1,3
GRÜ	2001	2	2,7	7	9,3	0	0,0	22	29,3	6	8,0	4	5,3	7	9,3	17	22,7	10	13,3
	2004	2	6,9	2	6,9	3	10,3	8	27,6	5	17,2	5	17,2	0	0,0	4	13,8	0	0,0
	2007	0	0,0	3	14,3	2	9,5	5	23,8	5	23,8	3	14,3	0	0,0	2	9,5	1	4,8
	Gesamt	4	3,2	12	9,6	5	4,0	35	28,0	16	12,8	12	9,6	7	5,6	23	18,4	11	8,8
PDS	2001	0	0,0	4	13,3	1	3,3	10	33,3	6	20,0	1	3,3	0	0,0	4	13,3	4	13,3
	2004	0	0,0	2	16,7	1	8,3	2	16,7	1	8,3	2	16,7	0	0,0	0	0,0	4	33,3
	2007	0	0,0	3	30,0	0	0,0	3	30,0	2	20,0	1	10,0	0	0,0	1	10,0	0	0,0
	Gesamt	0	0,0	9	17,3	2	3,8	15	28,8	9	17,3	4	7,7	0	0,0	5	9,6	8	15,4
SPD	2001	6	2,9	33	15,9	1	0,5	24	11,5	26	12,5	18	8,7	10	4,8	70	33,7	20	9,6
	2004	1	0,9	5	4,4	0	0,0	15	13,2	13	11,4	12	10,5	1	0,9	61	53,5	6	5,3
	2007	4	3,4	8	6,8	24	20,5	36	30,8	3	2,6	15	12,8	1	0,9	25	21,4	1	0,9
	Gesamt	11	2,5	46	10,5	25	5,7	75	17,1	42	9,6	45	10,3	12	2,7	156	35,5	27	6,2

A= absolute Nennungen, R(%)= relative Nennungen in % (Bezug: Gesamtmenge der Aussagen pro Akteur);

Tabelle A5: Begriffsverwendungen außerparlamentarische Akteure

	EV	ARM	FLX	GER	GLEI	LST	NH	SICH	SOLI	GESAMT
PSS	2	5	1	13	23	12	3	13	7	79
B/L	3	9	0	26	17	23	2	17	5	102
EXP	24	10	15	89	49	61	31	109	81	469
GEW	2	16	11	18	5	5	1	15	7	80
SON	3	3	0	3	1	0	1	12	1	24
SVB	1	5	0	2	3	3	1	2	0	17
WIRT	7	3	10	9	25	11	1	47	2	115
TZ	18	43	41	104	101	88	15	303	21	734
Gesamt	60	94	78	264	224	203	55	518	124	

PSS= (Para)Staatliche Stellen, B/L= BürgerInnen/LeserInnen, EXP= Experten, GEW= Gewerkschaften, SON= Sonstige, SVB= Sozialverbände, WIRT= Wirtschaftsvertreter, TZ= Tageszeitungen; EVA = (Eigen) Verantwortung, ARM = Armut, FLX = Flexibilität, GER = Gerechtigkeit, GLEI = Gleichheit, LST = Leistung, NH = Nachhaltigkeit, SICH = Sicherheit, SOLI = Solidarität

Liste der zitierten Zeitungsartikel

Zeitung/Datum	AutorIn	Titel des Artikels in der Datenbank <i>factiva</i>
FAZ 22.12.00	Manfred Schäfers	Noch nicht reif für die Rente
FAZ 04.10.03	Angela Merkel	Wohin es in Deutschland gehen soll
FAZ 08.10.03	Kerstin Schwenn	Rentenversicherer warnen vor Beitragssteigerung
FAZ 11.10.03	Norbert Blüm	Alt ist nicht blöd
FAZ 18.10.03	Manfred Schäfers	In der Rentenkasse fehlen acht Milliarden Euro
FAZ 20.10.03	Stephan Löwenstein	Nullrunde für Rentner. Voller Beitrag für die Pflege
FAZ 21.10.03	Kerstin Schwenn und Johannes Leithäuser	"Die Rentner wissen, daß es fette und magere Jahre gibt"
FAZ 22.10.03	Karl Feldmeyer	Mit der Härte der CSU hat Merkel nicht gerechnet
FAZ 04.11.03	Peter Carstens	Keine Rücktrittsforderungen mehr - vorerst
FAZ 10.12.03	Kerstin Schwenn	BfA kritisiert Rentenpläne
FAZ 12.02.04	Kerstin Schwenn	In der Koalition Pläne für ein Mindestrentenniveau
FAZ 13.02.04	Kerstin Schwenn	Union in der Rentenpolitik uneins
FAZ 07.02.04	Manfred Schäfers	Neue Absicherung für das Rentenniveau gefordert
FAZ 11.11.06	Peter Koslowski	Das Ende der Sozialen Marktwirtschaft
FAZ 16.01.07	Melanie Amann	Arbeitskampf gegen den Gesetzgeber
FAZ 17.01.07	Melanie Amann	IG Metall beginnt politischen Streik
FAZ 31.01.07	Kerstin Schwenn	Proteste gegen die Rente mit 67
FAZ 05.02.07	Nico Fickinger, Kerstin Schwenn und Holger Steltzner	"Man wird sich bald an Mindestlöhne gewöhnen müssen", Interview mit Franz Müntefering
FAZ 12.03.07	Auszug aus der Thüringischen Landeszeitung	Ein Beitrag zur Verarmung
FAZ 18.04.07	Jürgen Brand	Solidarität und Identität
FAZ 14.05.07	Arndt Christiansen	Der deutsche Sozialstaat
General Anzeiger 05.04.05	Ekkehard Kohrs, Kai Pfundt und Joachim Westhoff	"An zwei Stellen war ich wirklich sauer", Interview mit Franz Müntefering
SZ 26.07.00	AP/SZ (Agentur)	Nach monatelangem Streit; Chancen für Rentenkonsens wachsen; In Arbeitsgesprächen zwischen Koalition und Opposition zeichnet sich offenbar eine gemeinsame Position ab
SZ 05.09.00	Oliver Schumacher	Spitzentreffen mit dem Bundeskanzler; SPD und DGB im Rentenstreit kompromissbereit; Riester: Zeichen für Verständigung unübersehbar / An Reform führt kein Weg vorbei, sagt Gewerkschaftschef Schulte
SZ 30.09.00	Alexander Hagelücken	Zu Gunsten der jüngeren Generation; Union fordert stärkere Belastung der heutigen Rentner; CDU/CSU

		will an Konsens-Gesprächen nicht mehr teilnehmen / Diskussion soll nur noch im Parlament stattfinden
SZ 19.10.00	Nico Fried	SPD und PDS erörtern Rentenreform; Rote Vorsorge
SZ 14.12.00	Oliver Schumacher, Susanne Höll und Andreas Hoffmann	Nach Kritik von Gewerkschaften und Opposition; Rister verliert Rückhalt auch in den eigenen Reihen; Politiker von SPD und Grünen fordern Korrekturen an der Rentenreform / CDU-Chefin Merkel spricht von Debakel
SZ 28.03.01	Alexander Hagelüken	Regierung zieht Rentenreform allein durch
SZ 12.05.01	Alexander Hagelüken	Staat fördert erstmals private Altersvorsorge
SZ 06.12.03	Leserbriefe	Entsolidarisierende Sichtweise
SZ 29.10.05	Andreas Hoffmann und Jens Schneider	Stoiber will neue Gesundheitsreform
SZ 30.01.06	Ulrich Schäfer	Rente mit 67 Jahren soll schneller kommen
SZ 02.02.06	Michael Bauchmüller und Ulrich Schäfer	Länger arbeiten, mehr zahlen, weniger bekommen
SZ 03.02.06	Ulrich Schäfer	Zahlenspiele mit dem Eintrittsalter
SZ 20.02.06	Jens Schneider	Mittelstand rügt Kurs der Union
SZ 20.03.06	Reuters (Agentur)	Rente mit 67 soll noch früher kommen
SZ 15.06.07	Peter Blechschmidt	Freiheit und das Prinzip Hoffnung; FDP-Chef Westerwelle will den Parteitag zur Warnung vor einem Linksrutsch stilisieren

Verwendete Literatur

Adamy, Wilhelm/ Bäcker, Gerhard (1985): Der Maschinenbeitrag – ein Allheilmittel für Rentenfinanzen und Arbeitsmarkt, *WSI-Mitteilungen*, Jg. 38, Nr. 1, S. 24-33.

Ahrens, Regina (2012): Nachhaltigkeit in der deutschen Familienpolitik. Grundlagen – Analysen – Konzeptualisierung, Wiesbaden: Springer VS.

Bäcker, Gerhard (2002): Alterssicherung und Generationengerechtigkeit nach der Rentenreform, in: *Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie*, Jg. 35, Nr. 4, S. 282-291.

Bäcker, Gerhard (1988): Der Wertschöpfungsbeitrag zur Rentenversicherung. Kein Königsweg auf der Suche nach neuen Finanzierungselementen des Sozialstaats, in: Heinze, Rolf G./Hombach, Bodo/Scherf, Henning (Hrsg.), Bonn: Verlag Neue Gesellschaft, S. 209-225.

Bäcker, Gerhard/Brussig, Martin/Jansen, Andreas/Knuth, Matthias/Nordhause-Janz, Jürgen (2009): Ältere Arbeitnehmer. Erwerbstätigkeit und soziale Sicherheit im Alter, Wiesbaden: VS Verlag.

Bäcker, Gerhard/Das Team von sozialpolitik-aktuell.de (2015): Chronologie gesetzlicher Neuregelungen. Rentenversicherung und Alterssicherung 1998-2014. URL: http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Alter-Rente/Dokumente/Chronologie_GRV_Alterssicherung.pdf, zuletzt eingesehen am 07.09.2015.

Bäcker, Gerhard/Elsner, Werner (1979): Rentenversicherung in der Krise?, Köln: Bund-Verlag.

Bäcker, Gerhard/Kistler, Ernst/Stapf-Finé, Heinz (2011): Rente mit 67? Argumente und Gegenargumente; Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Wirtschafts-und Sozialpolitik, 2011.

Bäcker, Gerhard/Naegele, Gerhard/ Bispinck, Reinhard/ Hofemann, Klaus/Neubauer, Jennifer (2010): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 2: Gesundheit, Familie, Alter und Soziale Dienste, 5., durchgesehene Auflage, Wiesbaden: VS Verlag.

Bäcker, Gerhard/Schmitz, Jutta (2013): Altersarmut und Rentenversicherung: Diagnosen, Trends, Reformoptionen und Wirkungen, in: Vogel, Claudia/Motel-Klingebiel, Andreas (Hrsg.): Alter im sozialen Wandel. Die Rückkehr der Altersarmut?, Wiesbaden: VS Verlag, S. 13–25.

Bandelow, Nils/Hartmann, Anja (2007): Weder Rot noch grün. Machterosion und Interessenfragmentierung bei Staat und Verbänden in der Gesundheitspolitik, in: Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005, Wiesbaden: VS Verlag, S. 334 -354.

Bayertz, Kurt (1998): Begriff und Problem der Solidarität, in: Bayertz, Kurt (Hrsg.): Solidarität. Begriff und Problem, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 11-53.

Bayertz, Kurt (1995): Eine kurze Geschichte der Herkunft der Verantwortung, in: Bayertz, Kurt (Hrsg.): Verantwortung. Prinzip oder Problem?, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, S. 3-71.

Berger, Peter L./Luckmann, Thomas (2012): Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie, Frankfurt a.M.: S. Fischer [1966].

Berger, Peter L. (2011): Einladung zur Soziologie, Konstanz: UVK [1963].

Bomsdorf, Eckart (2000): Eine generationengerechte, rentenstabilisierende und steuerfeste Rentenformel, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 80, Nr. 11, S. 657-661.

Bönker, Frank (2005): Der Siegeszug des Mehssäulenparadigmas in der bundesdeutschen Rentenpolitik. Eine Analyse auf Grundlage der „Ideenliteratur“, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, Jg. 51, Nr. 3, S. 337-362.

Brand, Jürgen (2005): Solidarität und Identität, in: *Rechtsgeschichte: Zeitschrift des Max-Planck-Instituts für Europäische Rechtsgeschichte*, Jg. 6, Nr. 1, S. 40-61.

Brettschneider, Antonio (2014): Legitimationsdiskurse im Umbau der Alterssicherung: Deutschland und Spanien im Vergleich. Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades doctor philosophiae (Dr.phil.), unveröffentlichtes Manuskript.

Brettschneider, Antonio (2012a): Alterssicherung als Störfaktor? Zur diskursiven Legitimation einer Rentenpolitik zweiter Ordnung, in: Spieker, Michael (Hrsg.): Der Sozialstaat. Fundamente und Reformdiskurse, Baden-Baden: Nomos, S. 165-186.

Brettschneider, Antonio (2012b): Legitimationsprobleme der "Basissicherung". Die neue deutsche Alterssicherungspolitik nach dem Paradigmenwechsel, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, Jg. 58, Nr. 2, S.149-173.

Brettschneider, Antonio (2009): Paradigmenwechsel als Deutungskampf. Diskursstrategien im Umbau der deutschen Alterssicherung, in: *Sozialer Fortschritt*, Jg. 58, Nr. 9-10, S. 189-199.

Brosig, Magnus (2014): Problem Altersarmut? Reformperspektiven der Alterssicherung, Frankfurt a.M./New York: Campus.

Brunkhorst, Hauke (1997): Solidarität unter Fremden, Frankfurt a.M.: Fischer Verlag.

Bruno-Latocha, Gesa (1999): Finanzierung der Sozialversicherung über eine Wertschöpfungsabgabe? Anmerkungen aus volkswirtschaftlicher Sicht, in: *Deutsche Rentenversicherung*, Jg. 54, Nr. 10/11 S. 10-11.

Bucher-Koenen, Tabea (2011): Financial Literacy, Riester Pensions, and Other Private Old Age Provisions in Germany. MEA discussion paper 250-11. MEA Mannheim.

Bundesgesetzblatt (2001): Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AvmG) vom 26. Juni 2001, in: Bundesgesetzblatt Teil I 2001 Nr.31 29.06.2001, Berlin, S. 1310-1343.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015): Forschungsbericht 449/1, Trägerbefragung zur betrieblichen Altersversorgung (BAV 2013), Endbericht, Berlin.

Bundesministerium für Gesundheit und Soziales (2003): Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme. Bericht der Kommission, Berlin.

Burmann, Christoph/Freiling, Jörg/Hülsmann, Michael (2005): Management von Ad-hoc-Krisen, Wiesbaden: Gabler Verlag.

Bußmann, Ludwig/Koch, Walter A.S./Warneke, Perygrin (1992): Der Wertschöpfungsbeitrag zur Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung, Frankfurt a.M./New York: Campus.

Butterwegge, Christoph (2012): Krise und Zukunft des Sozialstaates, 4.Auflage, Wiesbaden: VS Verlag.

Butterwegge, Christoph/Bosbach, Gerd/Birkwald, Matthias W. (2012): Armut im Alter. Probleme und Perspektiven der sozialen Sicherung, Frankfurt a.M./New York: Campus.

Carlowitz, Hans Carl von (2000): Sylvicultura oeconomica: Anweisung zur wilden Baum-Zucht. Reprint der Ausgabe Leipzig 1713, bearb. von K. Irmer u. A. Kießling, Freiberg: TU Bergakademie Freiberg und Akademische Buchhandlung.

Corneo, Giacomo/Schröder, Carsten/König, Johannes (2015): Distributional Effects of Subsidizing Retirement Savings Accounts: Evidence from Germany, Discussion Papers 2015/18, Free University Berlin, School of Business & Economics.

CDU (2003): Bericht der Kommission „Soziale Sicherheit“ zur Reform der sozialen Sicherungssysteme, URL: http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Sozialstaat/Dokumente/herzogkommission.pdf, zuletzt eingesehen am 07.09.2015.

CDU/CSU/SPD (2005): Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD.

Ebbinghaus, Bernhard/Gronwald, Mareike/Wiß, Tobias (2010): Germany: Departing from Bismarckian Public Pensions, in: Ebbinghaus, Bernhard (Hrsg.): The Varieties of Pension Governance. Pension Privatization in Europe, Oxford: Oxford University Press, S. 119-150.

Delius, Martin F./Koß, Michael/Stecker, Christian (2013): „Ich erkenne also Fraktionsdisziplin grundsätzlich auch an ...“ – Innerfraktioneller Dissens in der SPD-Fraktion der Großen Koalition 2005 bis 2009, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 44, Nr. 3, S. 546-566.

Deutsche Rentenversicherung Bund (2015): Versichertenbericht 2015, Berlin, URL: http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/6_Wir_ueber_uns/03_fakten_und_zahlen/

03_statistiken/02_statistikpublikationen/01_versichertenbericht_2015.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt eingesehen am 10.09.15.

Deutsche Rentenversicherung Bund (2014): Rentenversicherung in Zeitreihen. DRV-Schriften Band 22, Berlin.

Dinkel, Reiner (1985): Das Äquivalenzprinzip in Privat- und Sozialversicherung - eine kritische Auseinandersetzung mit der herrschenden Orthodoxie, in: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft*, Jg. 74, Nr. 2-3, S. 345-369.

DWDS (2015): Flexibel, in: Das Digitale Wörterbuch der deutschen Sprache. Ein Projekt der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, URL: <http://www.dwds.de/>, eingesehen am 29.07.15.

Dworkin, Ronald (1981): What is Equality? Part 1: Equality of Welfare, in: *Philosophy and Public Affairs*, Jg. 10, Nr. 3, S. 185-246.

Ebert, Thomas (2012): Soziale Gerechtigkeit in der Krise, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Ebert, Thomas (2010): Soziale Gerechtigkeit. Ideen – Geschichte – Kontroversen, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Egle, Christoph (2007): In der Regierung erstarrt? Die Entwicklung von Bündnis 90/Die Grünen 2002-2005, in: Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.) (2007): Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005, Wiesbaden: VS Verlag, S. 98-123.

Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.) (2010): Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009, Wiesbaden: VS Verlag.

Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.) (2007): Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005, Wiesbaden: VS Verlag.

Ehrentraut, Oliver/Raffelhüsch, Bernd (2003): Die Rentenversicherung unter Reformdruck: Ein Drama in drei Akten, Diskussionsbeiträge, Institut für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau, No. 109.

Elsner, Dirk (2015): Das Lebensversicherungsreformgesetz aus Verbrauchersicht, in: *BaFinJournal*, Ausgabe Februar 2015, S. 18-20.

Engler, Wolfgang (2005): Bürger ohne Arbeit. Für eine radikale Neugestaltung der Gesellschaft, Berlin: Aufbau-Verlag.

Euchner, Walter/Grebing, Helga/Stegmann, Franz-Josef/Langhorst, Peter/Jähnichen, Traugott, Friedrich, Norbert (2005): Geschichte der sozialen Ideen in Deutschland. Sozialismus – Katholische Soziallehre – Protestantische Sozialethik, 2. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag.

Faik, Jürgen/Köhler-Rama, Tim (2009a): Für eine Rentenanpassung mit Sicherungsziel, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 89, Nr. 9, S.601-609.

Faik, Jürgen/Köhler-Rama, Tim (2009b): Konjunktur und gesetzliche Rentenversicherung, in: *Sozialer Fortschritt*, Jg. 58, Nr. 6, S. 129-136.

FDP (2002): Bürgerprogramm 2002. Programm der FDP zur Bundestagswahl 2002 beschlossen auf dem 53. Ord. Bundesparteitag vom 10. bis 12. Mai 2002 in Mannheim.

Försterling, Joachim (2012): Die Familienleistungen, in: Eichenhöfer, Eberhard/Rische, Herbert/Schmähl, Winfried (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, Köln: Luchterhand, S. 525-548.

Foucault, Michel (1981): Archäologie des Wissens, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Gasche, Martin (2011): Ist die Rente mit 67 ein Rentenkürzungsprogramm? Auf die Sichtweise kommt es an!, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 91, Nr. 1, S. 53-60.

GDV (2012): Die Positionen der deutschen Versicherer 2012, Berlin.

Giddens, Anthony (1992): Die Konstitution der Gesellschaft, Frankfurt a.M./New York: Campus.

Glaser, Barney G./Strauss, Anselm L. (1998): Grounded Theory. Strategien qualitativer Forschung, Göttingen: H. Huber [1967].

Gosepath, Stefan (2004): Gleiche Gerechtigkeit. Grundlagen eines liberalen Egalitarismus, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Grunwald, Armin/Kopfmüller, Jürgen (2012): Nachhaltigkeit, 2., aktualisierte Auflage, Frankfurt a.M./New York: Campus.

Hamborg, Steffen (2014): „Ansonsten ist das Thema Bildung für nachhaltige Entwicklung etwas, was schwer erklärbar ist, was schwer transpostierbar ist.“ – Zur (Re)konstruktion transferbezogener Wissensordnungen in kommunalen Räumen. Vortrag beim 9. Netzwerktreffen Wissenssoziologische Diskursanalyse, Frankfurt a.M. am 10. und 11.01.2014.

Hartfiel, Günther (1977): Einleitung, in: Hartfiel, Günther (Hrsg.): Das Leistungsprinzip, Opladen: Leske+Budrich, S. 7-48.

Hauff, Volker (Hrsg.) (1987): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, Greven: Eggenkamp.

Hegelich, Simon (2006): Reformkorridore des deutschen Rentensystems, Wiesbaden: VS Verlag.

Hegelich, Simon/Knollmann, David/Kuhlmann, Johanna (2011): Agenda 2010. Strategien – Entscheidungen – Konsequenzen, Wiesbaden: VS Verlag.

Henneke, Stefanie (2011): How can governments communicate labour market reforms successfully? A theoretical and empirical approach to good reform communication by a case study of Germany with comparative references to the United Kingdom, Aachen: Shaker Verlag.

Hillmann, Karl-Heinz (1994): Wörterbuch der Soziologie, Stuttgart: Alfred Kröner Verlag.

Hitzler, Ronald/Reichert, Jo/Schröer, Norbert (Hrsg.) (1999): Hermeneutische Wissenssoziologie. Standpunkte zur Theorie der Interpretation, Konstanz: UVK.

Jandura, Olaf/Brosius, Hans-Bernd (2011): Wer liest sie (noch)? Das Publikum der Qualitätszeitungen, in: Blum, Roger/Bonfadelli, Heinz/Imhof, Kurt/Jarren, Otfried (Hrsg.): Krise der Leuchttürme öffentlicher Kommunikation, Wiesbaden: VS Verlag, S. 195-206.

Jun, Uwe (2007): Parteiensystem und Koalitionskonstellationen vor und nach der Bundestagswahl 2005, in: Brettschneider, Frank/Niedermeyer, Oskar/Weßels, Bernhard (Hrsg.): Die Bundestagswahl 2005. Analysen des Wahlkampfes und der Wahlergebnisse, Wiesbaden: VS Verlag, S. 491-515.

Jung, Matthias (2006): Diskurshistorische Analyse – eine linguistische Perspektive, in: Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hrsg.): Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 1: Theorien und Methoden, Wiesbaden: VS Verlag, S. 31-54.

Kaufmann, Franz-Xaver (2003): Sicherheit: Das Leitbild beherrschbarer Komplexität, in: Lessenich, Stephan (2003): Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse, Frankfurt/New York: Campus, S. 73-104.

Kaufmann, Franz-Xaver (2002): Sozialpolitik zwischen Gemeinwohl und Solidarität, in: Münkler, Herfried/Fischer, Karsten (Hrsg.): Gemeinwohl und Gemeinsinn: Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung. Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppe "Gemeinwohl und Gemeinsinn" der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, Berlin: Akademie-Verlag, S. 19–54.

Kaufmann, Franz-Xaver (1992): Der Ruf nach Verantwortung, Freiburg: Verlag Herder.

Kaufmann, Franz-Xaver (1973): Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem, 2., umgearbeitete Auflage, Stuttgart: Ferdinand Enke.

Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hrsg.) (2006): Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 1: Theorien und Methoden, Wiesbaden: VS Verlag.

Keller, Reiner (2012): Der menschliche Faktor. Über Akteur(inn)en, Sprecher(inn)en, Subjektpositionen, Subjektivierungsweisen in der Wissenssoziologischen Diskursanalyse, in: Keller, Reiner/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hrsg.): Diskurs – Macht – Subjekt. Theorie und Empirie von Subjektivierung in der Diskursforschung, Wiesbaden, S. 69-108.

Keller, Reiner (2011): Wissenssoziologische Diskursanalyse. Grundlegung eines Forschungsprogramms. 3.Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.

Keller, Reiner (2007): Diskursforschung. Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag.

Keller, Reiner (2006): Wissen oder Sprache? Für eine wissensanalytische Profilierung der Diskursforschung, in: Eder, Franz X. (2006): Historische Diskursanalysen. Genealogie, Theorie, Anwendungen, Wiesbaden: VS Verlag.

Kellerwessel, Wulf (2011): Gleichheit, in: Kolmer, Petra/Wildfeuer, Armin G. (Hrsg.): Neues Handbuch philosophischer Grundbegriffe, Freiburg: Alber, S. 1056-1070.

Kersting, Wolfgang (2013): Gerechtigkeitstheorien, in: Schmidt, Manfred G./Wolf, Frieder/Wuster, Stefan (Hrsg.): Studienbuch Politikwissenschaft, Wiesbaden: Springer VS, S. 131-160.

Kersting, Wolfgang (1999): Gleiche gleich und Ungleiche ungleich Prinzipien der sozialen Gerechtigkeit, in: Dornheim, Andreas/Franzen, Winfried/Thumfart, Alexander/Waschkuhn, Arno (Hrsg.): Gerechtigkeit. Interdisziplinäre Grundlagen, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 46-77.

Koller, Peter (2012): Die Idee sozialer Gerechtigkeit. Normative Voraussetzungen und historische Genese, in: *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 37, Nr. 1, S. 47-64.

Koller, Peter (2001): Soziale Gerechtigkeit. Begriff und Begründung, Vienna Working Papers in Legal Theory, Political Philosophy, and Applied Ethics, No. 24.

Köppe, Stephan/ Nullmeier, Frank (2008): Legitimationswandel des bundesdeutschen Sozialstaates zwischen Solidarität und Eigenverantwortung, Arbeitspapier für den Workshop "Eigenverantwortung und Solidarität", Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 19-20 Juni 2008.

Köppe, Stephan/ Nullmeier, Frank/Wiesner, Achim (2007): Legitimationswandel des bundesdeutschen Sozialstaates, in: *Sozialer Fortschritt*, Jg. 56, Nr. 8, S. 227 - 236.

Kraemer, Klaus (2008): Die soziale Konstitution der Umwelt, Wiesbaden: VS Verlag.

Lamping, Wolfram (2006): Regieren durch Regierungskommissionen? Funktionen und Implikationen der Hartz- und der Rürup-Kommission im Vergleich, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, Jg. 52, Nr. 2, S. 233-251.

Leifeld, Philipp (2011): Discourse Networks and German Pension Politics. Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Sozialwissenschaften (Dr.rer.soc.).

Leisering, Lutz (2004): Paradigmen sozialer Gerechtigkeit. Normative Diskurse im Umbau des Sozialstaats, in: Stefan Liebig, Holger Lengfeld, Steffen Mau (Hrsg.): Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften, Frankfurt a.M./New York: Campus.

Lenk, Hans (2011): Leistung, in: Kolmer, Petra/Wildfeuer, Armin G. (Hrsg.): Neues Handbuch philosophischer Grundbegriffe, Freiburg: Alber, S. 1443-1464.

Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona (1998): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt a.M./New York: Campus.

Luckmann, Thomas (1999): Wirklichkeiten: individuelle Konstitution und gesellschaftliche Konstruktion, in: Hitzler, Ronald/Reichert, Jo/Schröer, Norbert (Hrsg.): Hermeneutische Wissenssoziologie. Standpunkte zur Theorie der Interpretation, Konstanz: UVK, S. 17-28

Maier-Rigaud, Remi (2015): Verbraucherpolitische Herausforderungen bei der Absicherung der Risiken Krankheit, Pflege und Alter in der Sozialversicherung und auf Wohlfahrtsmärkten, in: Mühlheims, Laurenz/Hummel, Karin/Peters-Lange, Susanne/Toepler, Edwin/Schuhmann, Iris (Hrsg.): Handbuch Sozialversicherungswissenschaft, S. 673-686.

Mannheim, Karl (1969): Ideologie und Utopie. Frankfurt a.M.: Schulte-Bulmke [1929].

Manow, Philip (1998): Individuelle Zeit, institutionelle Zeit, soziale Zeit. Das Vertrauen in die Sicherheit der Rente und die Debatte um Kapitaldeckung um Umlage in Deutschland, in: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 27, Heft 3, S. 193-211.

Marschallek, Christian (2004): Die „schlichte Notwendigkeit“ privater Vorsorge. Zur Wissenssoziologie der deutschen Rentenpolitik, in: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg.33, Nr. 4, S. 285-302.

May, Christina (2010): Generation als Argument, Frankfurt a.M./New York: Campus.

Mayring, Philipp (2010): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken, Weinheim/Basel: Beltz.

Meadows, Dennis/Maedows, Donella/Milling, Peter/Zahn, Erich (1973): Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

Meyer, Thomas (2015): Solidarität und soziale Demokratie, in: Krell, Christian/Mörschel, Tobias (Hrsg.): Werte und Politik, Wiesbaden: Springer VS, S. 73 – 92.

Meyer, Thomas (2007): Die blockierte Partei – Regierungspraxis und Programmdiskussion der SPD 2002-2005, in: Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.) (2007): Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005, Wiesbaden: VS Verlag.

Miegel, Meinhardt/Wahl, Stefanie (1985): Gesetzliche Grundsicherung, private Vorsorge. Der Weg aus der Rentenkrise, Stuttgart: Verlag Bonn Aktuell.

Miegel, Meinhard/Wahl, Stefanie (1999): Solidarische Grundsicherung, private Vorsorge: der Weg aus der Rentenkrise, München: Olzog Verlag.

Miller, David (1999): Principles of Social Justice, Cambridge: Harvard University Press.

Möhle, Marion (2001): Vom Wert der Wohlfahrt. Normative Grundlagen des deutschen Sozialstaats, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Naschold, Frieder/de Vroom, Bert (Hrsg.) (1994): Regulating Employment and Welfare: Company and National Policies of Labour Force Participation at the End of Worklife in Industrial Countries, Berlin: W. de Gruyter.

Nonhoff, Martin (2006): Politischer Diskurs und Hegemonie. Das Projekt „soziale Marktwirtschaft“, Bielefeld: transcript.

Nullmeier, Frank (2013): Wissenspolitologie und interpretative Politikanalyse, in: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, Jg. 6, Sonderheft 1/2013, S. 21-44.

Nullmeier, Frank (2012): Interpretative Policy-Forschung und das Erklärungsproblem. Oder: Wie kann man diskursiven Wandel erklären? In: Björn Egner, Michael Haus, Georgios Terizakis (Hrsg.): *Regieren. Festschrift für Hubert Heinelt*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 37-56.

Nullmeier, Frank (2008): Die Agenda 2010: Ein Reformpaket und sein kommunikatives Versagen, in: Fischer, Thomas/Kießling, Andreas/Novy, Leonard (Hrsg.): *Politische Reformprozesse in der Analyse – Untersuchungssystematik und Fallbeispiele*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 145-190.

Nullmeier, Frank (2007): Auf dem Weg zum vorsorgenden Sozialstaat? Neue Gerechtigkeitsdebatte und die Perspektiven der Sozialpolitik, in: Filipic, Ursula (Hrsg.): *Soziale Gerechtigkeit versus Eigenverantwortung. Zur Neujustierung des Sozialstaates*. Wien: Arbeitnehmerkammer Wien, S. 9-22

Nullmeier, Frank (2006): Politikwissenschaft auf dem Weg zur Diskursanalyse?, in: Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hrsg.): *Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 1: Theorien und Methoden*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 285-313.

Nullmeier, Frank (2000): Argumentationsmacht und Rechtfertigungsfähigkeit schwacher Interessen, in: Willems, Ulrich/von Winter, Thomas: *Politische Repräsentation schwacher Interessen*, Opladen: Leske + Budrich, S. 93-109.

Nullmeier, Frank/Köppe, Stephan/Friedrich, Jonas (2009): Legitimationen der Sozialpolitik, in: Obinger, Herbert/Rieger, Elmar (Hrsg.): *Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven*. Festschrift für Stephan Leibfried, Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 151-189.

Nullmeier, Frank/Wrobel, Sonja (2005): Gerechtigkeit und Demografie, in: Kerschbaumer, Judith/Schroeder, Wolfgang (Hrsg.): *Sozialstaat und demografischer Wandel. Herausforderungen für Arbeitsmarkt und Sozialversicherung*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 21-41.

Nullmeier, Frank /Rüb, Friedbert (1993): Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat. Frankfurt a.M./New York: Campus.

OECD (1971): Flexibility of Retirement Age, Paris: OECD Publications.

Ottmann, Juliane (2008): The Concept of Solidarity in National and European Law. The Welfare State and the European Social Model, in: *Vienna Journal on International Constitutional Law*, Jg. 2, Nr. 1, S. 36-48.

Pappi, Franz U./Shikano, Susumu (2004): Ideologische Signale in den Wahlprogrammen der deutschen Bundestagsparteien 1980 bis 2002, MZES Working Papers Nr. 76. Mannheim.

Pezzey, John C.V. (1997): Sustainability Constraints versus "Optimality" versus Intertemporal Concern, and Axioms versus Data, in: *Land Economics*, Jg. 73, Nr. 4, S. 448-466.

Pezzey, John C.V. (1989): Economic Analysis of Sustainable Growth and Sustainable Development." Washington DC: World Bank. Environment Department Working Paper No. 15. Published as Sustainable Development Concepts: An Economic Analysis, World Bank Environment Paper No. 2, 1992.

Postbank (2012): Postbank-Studie: Negativ-Rekord bei Bereitschaft zum Ausbau der privaten Altersvorsorge in Deutschland, Presseinformation vom 04.10.2012, URL: https://www.postbank.de/postbank/pr_presseinformation_2012_15432.html?hl=alterssicherung, zuletzt eingesehen am 17.09.2015.

Pries, Ludger (2013): Erweiterter Zusammenhalt in wachsender Vielfalt, in: Pries, Ludger (Hrsg.): Zusammenhalt durch Vielfalt? Bindungskräfte der Vergesellschaftung im 21. Jahrhundert, Wiesbaden: Springer VS, S. 13-50.

Prisching, Manfred (2003): Solidarität: Der vielschichtige Kitt gesellschaftlichen Zusammenlebens, in: Lessenich, Stephan (2003): Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse, Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 157-190.

Prisching, Manfred (1996): Bilder des Wohlfahrtsstaates, Marburg: Metropolis Verlag.

Raffelhüsch, Bernd/ Feist, Karen (2000): Der Sozialstaat in der Generationenbilanz-Mitgift oder Hypothek?, Köln: Wirtschaftsverlag Bachem.

Raschke, Joachim (2010): Zerfallsphase des Schröder-Zyklus. Die SPD 2005-2009, in: Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009, Wiesbaden: VS Verlag, S. 69-98.

Rawls, John (2006): Gerechtigkeit als Fairneß. Ein Neuentwurf, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Rawls, John (1979): Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Rehfeld, Dieter (2005): Flexibilität, in: Schubert, Klaus (Hrsg.): Handwörterbuch des ökonomischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: VS Verlag, S. 160-161.

Rentennetzwerk (2006): Eckpunkte des Netzwerks für eine gerechte Rente. Stand 19.04.2006, URL: www.sovd.de/919.0.html, zuletzt eingesehen am 01.02.2015

Reutter, Werner (2005): Vertrauensfrage und Parlamentsauflösung. Anmerkungen zur verfassungspolitischen Praxis und zur Verfassungspraxis in den Ländern, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 46, Nr. 3, S. 655-673

Rüb, Friedbert W. (2006): Wissenspolitologie, in: Behnke, Joachim/Gschwend, Thomas/Schindler, Delia/Schnapp, Kai-Uwe (Hrsg.): Methoden der Politikwissenschaft: Neuere qualitative und quantitative Analyseverfahren, Baden-Baden: Nomos, S. 345-354.

Ruland, Franz (2012): Grundprinzipien des Rentenversicherungsrechts, in: Eichenhöfer, Eberhard/Rische, Herbert/Schmähl, Winfried (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, Köln: Luchterhand, S. 263-292.

Schäfer, Ingo (2015): Die Illusion von der Lebensstandardsicherung. Eine Analyse der Leistungsfähigkeit des „Drei-Säulen-Modells“, in: Schriftenreihe der Arbeitnehmerkammer Bremen 1/2015, Bremen: Arbeitnehmerkammer Bremen.

Schäfers, Bernhard (2013): Einführung in die Soziologie, Wiesbaden: Springer VS.

Sarcinelli, Ulrich (2011): Politische Kommunikation in Deutschland Medien und Politikvermittlung im demokratischen System, 3., erweiterte und überarbeitete Auflage, Wiesbaden: VS Verlag.

Schenk, Michael/Mangold, Frank (2011): Entscheider, Meinungsführer und Qualitätsmedien – Die Bedeutung der Qualitätspresse für Entscheidungsträger in Wirtschaft und Gesellschaft, in: Blum, Roger/Bonfadelli, Heinz/Imhof, Kurt/Jarren, Otfried (Hrsg.): Krise der Leuchttürme öffentlicher Kommunikation, Wiesbaden: VS Verlag, S. 239-254.

Schmähl, Winfried (2012a): Die Entwicklung der Rentenversicherung vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis zum Mauerfall (1945-1989), in: Eichenhöfer, Eberhard/Rische, Herbert/Schmähl, Winfried (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, Köln: Luchterhand, S. 25-50.

Schmähl, Winfried (2012b): Von der Ergänzung der gesetzlichen Rentenversicherung zu deren partiellem Ersatz: Ziele, Entscheidungen sowie sozial- und verteilungspolitische Wirkungen – Zur Entwicklung von der Mitte der 1990er Jahre bis 2009, in: Eichenhöfer, Eberhard/Rische, Herbert/Schmähl, Winfried (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, Köln: Luchterhand, S. 131-194.

Schmähl, Winfried (2012c): Von der Rente als Zuschuss zum Lebensunterhalt zur „Zuschuss-Rente“. Weichenstellungen in 120 Jahren „Gesetzliche Rentenversicherung“, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 92, Nr. 5, S. 304-313.

Schmähl, Winfried (2011): Warum ein Abschied von der „neuen deutschen Alterssicherungspolitik“ notwendig ist, ZeS-Arbeitspapier Nr. 01/2011, Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.

Schmähl, Winfried (2006): Die neue deutsche Alterssicherungspolitik und die Gefahr steigender Altersarmut, in: *Soziale Sicherheit*, Jg. 55, Nr. 12, S. 397-402.

Schmähl, Winfried (1972): Flexible Altersgrenze, Senkung des Rentenniveaus und laufende Rentenzahlungen: Ein Beitrag zur Theorie umlagefinanzierter Rentenversicherungssysteme, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, Jg. 23, Nr. 1, S. 75-87.

Schmid, Josef (2007): Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik – große Reform mit kleiner Wirkung?, in: Egle, Christoph/ Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005, Wiesbaden: VS Verlag, S. 271-294.

Schmidt, Manfred G. (2010): Die Sozialpolitik der zweiten Großen Koalition (2005 bis 2009), in: Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.) (2007): Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009, Wiesbaden: VS Verlag, S. 302-326.

Schmidt, Manfred G. (2007): Die Sozialpolitik der zweiten rot-grünen Koalition (2002-2005), in: Egle, Christoph/ Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005, Wiesbaden: VS Verlag, S. 295-312.

Schmidt, Manfred G. (1994): Wörterbuch zur Politik, Stuttgart: Kröner.

Schmidt, Vivien A. (2002): Does Discourse matter in the Politics of Welfare State Adjustment, in: *Comparative Political Studies*, Jg. 35, Nr. 2, S. 168-193.

Schmitz, Jutta (2012): Der Arbeitsmarkt als Armutsfalle. Sind die Beschäftigten von heute die Altersarmen von morgen?, in: Perspektiven der sozialen Sicherung, Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 95-110.

Schmitz, Jutta/Friedrich, Jonas (2015): Legitimationsfragen der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Lemke, Matthias/Schwarz, Oliver/Stark, Toralf/Weissenbach, Kristina (Hrsg.): Legitimitätspraxis. Politikwissenschaftliche und soziologische Perspektiven, Wiesbaden: VS Verlag, S. 175-206.

Schreier, Margit (2012): Qualitative Content Analysis in Practice, London: Sage.

Schulz von Thun, Friedemann (1994): Miteinander Reden¹. Störungen und Klärungen, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt [1981].

Schünemann, Wolf J. (2014): Subversive Souveräne. Vergleichende Diskursanalyse der gescheiterten Referenden im europäischen Verfassungsprozess, Wiesbaden: VS Verlag.

Seemann, Wenke/Bukow, Sebastian (2010): Große Koalitionen in Deutschland, in: Bukow, Sebastian/Seemann, Wenke (Hrsg.): Die Große Koalition. Regierung – Politik – Parteien 2005-2009, Wiesbaden: VS Verlag, S. 9-42.

Seiter, Hubert (2012): Rentenberechnung, Rentenzahlung, Rentenanpassung, in: Eichenhöfer, Eberhard/Rische, Herbert/Schmähl, Winfried (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, Köln: Luchterhand, S. 401-424.

Sher, George (1987): Desert, Princeton: Princeton University Press.

Sinn, Hans-Werner (1999): The crisis of Germany's pension insurance system and how it can be resolved, in: CESifo working papers, No. 191.

Sozialpolitik-Aktuell (2015a): Entwicklung der geförderten privaten Altersvorsorge (Riester-Förderung) 2001-I/2015, abbVIII12a, URL: http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpoliti

k-aktuell/_Politikfelder/Alter-Rente/Datensammlung/PDF-Dateien/abbVIII12a.pdf, zuletzt eingesehen am 02.09.15

Sozialpolitik-Aktuell (2015b): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, 55-60 Jahre und 60-65 Jahre, 2002-2014, abbIV104, URL: http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV104.pdf, zuletzt eingesehen am 01.09.2015

Sozialpolitik-Aktuell (2015c): Erwerbstätigenquoten nach Altersgruppen 1991-2013, abbIV15, URL: http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV15.pdf, eingesehen am 01.09.2015

Sozialpolitik-Aktuell (2015d): Status vor Altersrentenbezug: Zugänge 2000 - 2013, Deutschland, nach Geschlecht in %, abbVIII13b, URL: http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Alter-Rente/Datensammlung/PDF-Dateien/abbVIII13b.pdf, eingesehen am 01.09.2015

Sozialpolitik-Aktuell (2015e): Entwicklung der geförderten privaten Altersvorsorge (Riester-Förderung) 2001-I/2015, abbVIII12a, URL: http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Alter-Rente/Datensammlung/PDF-Dateien/abbVIII12a.pdf, zuletzt eingesehen am 10.09.15.

Sozialpolitik-Aktuell (2015f): Aktiv Versicherte mit Anwartschaften auf eine betriebliche Altersversorgung 2001 – 2013, abbVIII82, URL: http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Alter-Rente/Datensammlung/PDF-Dateien/abbVIII82.pdf, zuletzt eingesehen am 10.09.15.

Stahl, Thomas/Zängle, Michael (1984): Die Legende von der Krise des Sozialstaates, Frankfurt/Main: Campus.

Steffen, Johannes (2015): Sozialpolitische Chronik. URL: <http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/Sozialpolitische-Chronik.pdf>, zuletzt eingesehen am 17.09.15.

Stern, Nicholas (2006): Stern Review. Final Report, Cambridge, URL: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407172811/http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm, zuletzt eingesehen am 17.09.2015.

Strauss, Anselm (1998): Grundlagen qualitativer Sozialforschung, München: Fink.

Strauss, Anselm/Corbin Juliet (1996): Grounded Theory: Grundlagen Qualitativer Sozialforschung. Weinheim: Beltz.

Streeck, Wolfgang (2003): No longer the century of corporatism: Das Ende des Bündnisses für Arbeit. MPIfG working paper, No. 03/4.

Tenfelde, Klaus (1998): Arbeiterschaft, Solidarität und Arbeiterbewegung. Kommentar zum Beitrag von Karl H. Metz, in: Bayertz, Kurt (Hrsg.): *Solidarität. Begriff und Problem*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 195-201.

Thiede, Reinhold (2011): Riester-Rente: Verteilungswirkungen der Zulagenförderung, in: *RVaktuell*, Jg. 58, Nr. 3, S. 71-78.

Thierner, Elfi (1996): Solidarität begreifen. Karl Marx, Max Scheler, Aristoteles, Talcott Parsons: 4 Wege zum Verständnis eines menschlichen Miteinander, Frankfurt a.M.: Peter Lang.

Tsebelis, George (2002): *Veto-Players. How Political Institutions Work*, New York: Russell Sage Foundation.

Tsebelis, George (1995): Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: *British Journal of Political Science*, Jg. 25, Nr.3, S. 289-326.

United Nations (1987): Report of the World Commission on Environment and Development, URL: http://www.bne-portal.de/fileadmin/unesco/de/Downloads/Hintergrundmaterial_international/Brundtlandbericht.File.pdf?linklisted=2812, zuletzt eingesehen am 26.09.2015.

Van Ooyen, Robert C. (2006): *Politik und Verfassung*. Wiesbaden: VS Verlag.

Varwick, Johannes (2014): Die "Europäisierung" der Rentenpolitik in Europa vor dem Hintergrund der Krise: Projekt gefördert von Forschungsnetzwerk Alterssicherung (FNA) der Deutschen Rentenversicherung Bund, in: *FNA-Journal*, Jg. 4, Nr. 2.

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (2004): Stellungnahme des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Alterseinkünftegesetz) vom 9. Dezember 2003 anlässlich der Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 28. Januar 2004, URL: <http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2003/2003-12-09-AltEinkG-Stellungnahmen.pdf>, zuletzt eingesehen am 07.09.2015.

Vogel, Claudia/Motel-Klingbiel, Andreas (Hrsg.) (2013): *Altern im sozialen Wandel: Die Rückkehr der Altersarmut?*, Wiesbaden: Springer VS.

Volkens, Andrea (2001): Quantifying Election Programmes: Coding Procedures and Controls, in: Budge, Ian/Klingemann, Hans-Dieter/Volkens, Andrea/Bara, Judith/Tanenbaum, Eric (Hrsg.), *Mapping Policy Preferences. Estimates for Parties, Electors and Governments 1945–1998*, Oxford: Oxford University Press, S. 93–110.

Volkens, Andrea/Lehmann, Pola/Matthieß, Theres/Merz, Nicolas/Regel, Sven/Werner, Annika (2015): *The Manifesto Data Collection. Manifesto Project (MRG/CMP/MARPOR). Version 2015a*, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Vorländer, Hans (2013): Die Freie Demokratische Partei (FDP), in: Niedermeyer, Oskar (Hrsg.): Handbuch Parteienforschung, Wiesbaden: VS Verlag, S. 497-508.

Walther, Jens (2010): Zwischen Kooperation und Blockade – Entwicklung und Strategie der Oppositionsparteien während der Großen Koalition, in: Bukow, Sebastian/Seemann, Wenke (Hrsg.): Die Große Koalition. Regierung – Politik – Parteien 2005-2009, Wiesbaden: VS Verlag, S. 319-335.

Wehlau, Diana (2007): Lobbyismus und Rentenreform. Der Einfluss der Finanzdienstleistungsbranche auf die Teil-Privatisierung der Alterssicherung, Wiesbaden: VS Verlag.

Wels, Maik/Rieckhoff, Christian (2015): Bringt's noch was? – Die Netto-Rendite einer Riester-Rentenversicherung aus Anlegersicht, in: *Deutsche Rentenversicherung*, Jg. 70, Nr. 2, S. 131-147.

Westerheide, Peter/Feigl, Michael/Jaroszek, Lena/Leinert, Johannes/Tiffe, Achim (2010): Transparenz von privaten Riester- und Basisrentenprodukten, Abschlussbericht zu Projekt Nr. 7/09, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Wiesner, Achim (2006): The New Vocabulary of the Welfare State? The Discursive Legitimation of Reforms, Paper Prepared for the 20th IPSA World Congress, Fukuoka, 9 -14 July 2006.

Wrobel, Sonja (2009): Notwendig und gerecht? Die Legitimation von Sozialreformen und Deutschland und Frankreich, Frankfurt a.M./New York: Campus.

Zohlnhöfer, Reimut (2007): Zwischen Kooperation und Verweigerung: Die Entwicklung des Parteienwettbewerbs 2002-2005, in: Egle, Christoph/ Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005, Wiesbaden: VS Verlag, S. 124-150.

Zohlnhöfer, Reimut/Egle, Christoph (2007): Der Episode zweiter Teil – ein Überblick über die 15. Legislaturperiode, in: Egle, Christoph/ Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005, Wiesbaden: VS Verlag, S. 11-28.

Zolleis, Udo/Bartz, Julia (2010): Die CDU in der Großen Koalition – Unbestimmt erfolgreich, in: Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009, Wiesbaden: VS Verlag, S. 51-68.